



# PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Diretrizes e exigibilidade em tempos de pandemia



FIAN  
BRASIL



# PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

**Diretrizes e exigibilidade em tempos de pandemia**

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

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)  
Brasília/DF – Dezembro 2021

**Autoria:** FIAN Brasil e FBSSAN

**Texto:** Mariana Santarelli, Nayara Côrtes, Valéria Burity e Vanessa Schottz, com colaboração de Vanessa Manfre (Parte 1)

**Copidesque:** Juliana Coelho

**Revisão final:** FIAN Brasil

**Projeto gráfico e diagramação:** Mariana Henrique

**Foto de capa:** Ubirajara Machado/Operário da Imagem

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

Brasil, FIAN

Programa Nacional de Alimentação Escolar  
[livro eletrônico] : diretrizes e exigibilidade  
em tempos de pandemia / FIAN Brasil, FBSSAN. --  
Brasília : FIAN Brasil : FBSSAN, 2021.

PDF.

Vários colaboradores.  
ISBN 978-65-88708-15-6

1. Alimentação escolar 2. Brasil - Política social  
3. Controle social 4. COVID-19 - Pandemia 5. Educação  
e Estado - Brasil 6. Estudantes - Nutrição - Brasil  
7. Merenda escolar - Brasil 8. Programa Nacional de  
Alimentação Escolar (Brasil) I. FBSSAN. II. Título.

21-94477

CDD-353.560981

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Programa Nacional de Alimentação Escolar  
: Bem-estar social 353.560981

## **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

**Assessora técnica financeira:** Paula Bernardes

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

ENDEREÇO: SCLN 413, BLOCO A, SALAS 219/220, ASA NORTE, BRASÍLIA – DF.



# Sumário

|  |           |
|--|-----------|
| Introdução .....   | 8         |
| <b>PARTE 1 – Marcos legais do Pnae e sua implementação no contexto da pandemia ..</b>                              | <b>11</b> |
| <b>1.1 - As diretrizes do Pnae sob a ótica do Dhana.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>1.2 - Modalidades de gestão do Pnae.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>1.3 - Aquisição da agricultura familiar .....</b>   | <b>16</b> |
| <b>1.4 - Controle social.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>1.5 - O Pnae no contexto da pandemia .....</b>  | <b>19</b> |
| <br>   |           |
| <b>PARTE 2 – Violações do Dhana e jurisprudência de exigibilidade no âmbito do Pnae em tempos de pandemia.....</b> | <b>26</b> |
| <b>2.1 - O que é o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas? .....</b>                                  | <b>26</b> |
| <b>2.2 - Exigibilidade: conceito e tipologias .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>2.3 - Argumentos para a exigibilidade do Pnae.....</b>  | <b>36</b> |
| <b>2.4 - Principais violações ao Dhana em relação ao Pnae no atual contexto da pandemia .....</b>                  | <b>40</b> |
| <b>2.5 - Experiências de exigibilidade envolvendo o Pnae .....</b>   | <b>42</b> |

# Introdução

O **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**, regulamentado pela Lei 11.947/2009, é responsável pela oferta de alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. É uma das mais importantes políticas públicas voltadas à garantia do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)** e uma das poucas que resiste ao sistemático desmonte de direitos que está acontecendo em nosso país<sup>1</sup>.

De acordo com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação e órgão responsável pela coordenação do Pnae, o programa beneficia cerca de 41 milhões de estudantes no Brasil, com um repasse anual aos estados e municípios na casa dos R\$ 4 bilhões. É na escola que muitos desses/as alunos/as têm a única ou a principal refeição do dia, o que é de extrema relevância para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Além de promover o direito à alimentação saudável e diversificada a milhões de crianças e jovens, o Pnae é estratégico na estruturação de redes de abastecimento da agricultura familiar. Aproximadamente R\$ 1,2 bilhão anuais são destinados à compra direta de alimentos da agricultura familiar, com positivas repercussões sobre vários aspectos que favorecem a segurança alimentar e nutricional (SAN), tais como a geração de renda e dinamização da economia local, bem como melhor qualidade nutricional e valorização da cultura alimentar regional.

Em decorrência da pandemia da Covid-19, os governos estaduais e municipais decretaram estado de emergência e interromperam as aulas presenciais na rede pública de ensino como forma de evitar a disseminação do vírus. Com o cancelamento das aulas presenciais também foi interrompido o fornecimento de refeições nas escolas.

Em função da importância estratégica do Pnae para a garantia do acesso à alimentação

---

1 Para saber mais sobre esse processo de desmonte, consultar o relatório produzido pela FIAN em parceria com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. SANTARELLI, M.; BURITY, V. et al., 2017.

de milhões de estudantes durante a pandemia, diversos movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil mobilizaram-se fortemente para que esse direito fosse assegurado mesmo com as aulas presenciais suspensas. O documento “Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!”<sup>2</sup>, elaborado pela comissão organizadora da I Conferência Popular, Autônoma e Democrática de Segurança Alimentar e Nutricional – assinado por mais de 150 organizações –, propôs estratégias para a continuidade do programa durante a pandemia, dentre outras medidas de combate à fome e de realização do Dhana que deveriam ser adotadas pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

A interrupção da alimentação escolar compromete gravemente o acesso à alimentação de milhões de estudantes, podendo inclusive colocá-los em situação de insegurança alimentar e nutricional. Na outra ponta, a agricultura familiar, fornecedora de alimentos para o programa, tem sua renda, suas dinâmicas de produção e os circuitos locais de abastecimento duramente atingidos.

A pressão popular contribuiu para que fosse aprovada a Lei 13.987/2020<sup>3</sup>, tendo sido regulamentada pela Resolução CD/FNDE 2/2020. Em resumo, a legislação autoriza que os estados e municípios utilizem os recursos federais do Pnae para o atendimento dos/as escolares durante a pandemia. É importante destacar que o recurso federal tem caráter suplementar, e que os estados e municípios são portadores de obrigações constitucionais, ou seja, também são responsáveis por assegurar o direito à alimentação escolar, inclusive durante a pandemia.

Ainda não há estatísticas oficiais, mas o que se observa é que ainda existem municípios que não estão garantindo esse direito fundamental no contexto da pandemia. É importante reconhecer a complexidade de adaptação dos mecanismos de gestão frente a tantas incertezas, mas ainda assim não se pode deixar de considerar como prioritária

---

2 FBSSAN. **Direito à alimentação em tempos de pandemia**. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/03/entidades-propoem-medidas-para-garantir-o-direito-a-alimentacao-e-combater-a-fome-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 4 out. 2021.

3 Quando da publicação deste texto, tramitava no Congresso Nacional a Medida Provisória 934, que propunha novas alterações no Pnae no contexto da pandemia, inclusive a autorização da transferência de recursos financeiros diretamente às famílias. Importante observar se foram aprovadas novas legislações e resoluções.

a oferta de alimentação escolar, essencial para a garantia da saúde das famílias mais vulneráveis à fome.

Por essa razão é preciso preservar este direito enquanto perdurar a suspensão das aulas presenciais e, nos locais onde não há a distribuição de alimentos, é preciso organização popular para que este direito seja exigido.

Este texto foi elaborado como material de apoio ao módulo 2 do curso de extensão “Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (Dhana) junto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)”. O curso divide-se em duas partes: 1) Marcos legais do Pnae e sua implementação no contexto da pandemia; 2) violações do Dhana e jurisprudência de exigibilidade no âmbito do Pnae em tempos de pandemia.

# PARTE 1 – MARCOS LEGAIS DO PNAE E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA<sup>4</sup>

## 1.1 AS DIRETRIZES DO PNAE SOB A ÓTICA DO DHANA

Criado na década de 1950, o Pnae tem sua trajetória recente muito associada ao processo de construção e institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Ainda em 2003, o programa foi definido como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero (PFZ), lançado no primeiro ano do governo Lula em função da prioridade política ao combate à fome.

Com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei 11.346/2006, avançaram os marcos legais, princípios e diretrizes da segurança alimentar e nutricional (SAN), que acabam por permear o desenho das várias políticas públicas, dentre as quais o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Pnae.

No caso do Pnae, a Lei 11.947/2009 é considerada um marco na luta pela garantia dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca). Pautado nos princípios da SAN, o novo marco legal institucionalizou a alimentação escolar como um direito humano a ser assegurado, de forma universal, pelo Estado brasileiro (governo federal, estados e municípios). Tendo como base a universalidade, com a lei, o programa passou a atender estudantes da rede pública matriculados no ensino médio e na educação de jovens e adultos (EJA).

Como discutido ao longo do curso, o controle social, exercido, principalmente, por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), também se configura em um dos principais mecanismos para a realização do Dhana (ABRANDH, 2010). A Lei 11.947/2009 estabelece

---

4 Esta parte da pesquisa foi elaborada com base nos seguintes trabalhos: SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** controvérsias sobre os instrumentos de compras de alimentos produzidos pela Agricultura Familiar. 2017. **A incorporação de princípios de Segurança Alimentar e Nutricional ao Programa Nacional de Alimentação Escolar:** trajetória e perspectivas. 2020. SCHOTTZ, V.; CASEMIRO, J. **Lei da Alimentação Escolar:** uma importante conquista da sociedade. 2015; Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Guia Covid alimentação escolar.** 2020.

que cabe ao CAE fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento dos objetivos do programa.

A legislação tornou obrigatória a presença de um(a) profissional nutricionista como responsável técnico do programa. Dentre suas atribuições, ele/a deve elaborar o cardápio com base nas recomendações nutricionais estabelecidas em resolução e na oferta de uma alimentação adequada e saudável, priorizando a utilização de gêneros básicos. O cardápio deve respeitar os hábitos alimentares locais, valorizar os alimentos produzidos na região e atender às necessidades nutricionais conforme a faixa etária e o estado de saúde do/a estudante.

Uma das principais inovações do marco legal e importante conquista da sociedade foi a inclusão do artigo 14, que tornou obrigatória a destinação de no mínimo 30% dos recursos transferidos pelo governo federal para que os estados e municípios adquiram alimentos produzidos pela agricultura familiar e/ou suas organizações.

Todavia, ainda é necessário que o Pnae avance na construção de instrumentos e mecanismos que garantam aos titulares de direito a possibilidade de denunciar situações de violações e ter por parte dos portadores de obrigações respostas e ações de reparação.]

## **DIRETRIZES DO PNAE**

Lei 11.947/2009

Art. 2º 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 a garantir 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 encontram em vulnerabilidade social.

## **1.2 MODALIDADES DE GESTÃO DO PNAE**

Desde 1998, o Pnae é coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia do Ministério da Educação, responsável pela normatização e monitoramento do programa e pela transferência suplementar de recursos do governo federal para os municípios, estados e Distrito Federal.

O repasse desses recursos pelo FNDE é efetuado por meio de dez parcelas mensais, de maneira a cobrir 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. O cálculo é baseado no censo escolar do ano anterior, que indica o número de alunos matriculados na rede pública multiplicado pelos dias letivos e pelo valor de cada aluno/dia, definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino e critérios de vulnerabilidade social.

Valor repassado por aluno/dia segundo etapa e modalidade de ensino em 2020<sup>5</sup>:

- creches: R\$ 1,07
- pré-escola: R\$ 0,53
- escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64
- ensino fundamental e médio: R\$ 0,36
- educação de jovens e adultos: R\$ 0,32
- ensino integral: R\$ 1,07
- programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral: R\$ 2,00
- alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno: R\$ 0,53

Por serem de caráter suplementar, a esses repasses devem ser somados os recursos próprios referentes à contrapartida de estados e municípios. Todavia, embora o artigo 208 da Constituição Federal estabeleça a responsabilidade das três esferas de governo, não foi regulamentado qual o percentual mínimo a ser investido.

Dessa forma, o cenário nacional é bastante heterogêneo. Alguns estados e municípios destinam orçamentos próprios para complementação do *per capita* repassado pelo governo federal, enquanto para outros a contrapartida limita-se aos custos com logística e recursos humanos.

Em todos os casos, cabe destacar que as leis e resoluções nacionais do Pnae, inclusive no contexto da pandemia, regulamentam apenas a aplicação dos recursos federais transferidos para os estados e municípios. No caso da aplicação de recursos próprios, os governos municipais e estaduais têm autonomia para geri-los de acordo com a legislação pertinente. Por outro lado, as diretrizes estabelecidas nacionalmente pela legislação do Pnae (por exemplo, o emprego da alimentação saudável e adequada) devem ser seguidas, independentemente de o recurso ser fonte própria ou de âmbito federal.

O quadro a seguir apresenta as diferentes modalidades de gestão que podem ser adotadas pelos estados e municípios.

---

5 FNDE. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae#:~:text= Sobre%20o%20PNAE,-O%20que%20%C3%A9&text=Atualmente%2C%20o%20valor%20repassado%20 pela,quilombolas%3A%20R%24%200%2C64>. Acesso em: 4 out. 2021.

## Quadro 1. Modalidades de gestão do Pnae adotadas pelos estados e municípios

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Centralizada                   | A prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação é responsável por todas as etapas relacionadas à alimentação escolar: planejamento do cardápio, compra, armazenamento e distribuição dos gêneros/refeição.   |
| Escolarizada (descentralizada) | Prefeituras e secretarias estaduais recebem os recursos do FNDE e os distribuem para as escolas efetuarem diretamente a compra dos gêneros que serão preparados na cozinha da própria escola. A escola passa a ser uma unidade executora com conta única e específica para receber os recursos do Pnae.                                    |
| Semidescentralizada            | Prefeituras e secretarias estaduais centralizam as compras de gêneros não perecíveis, repassando recursos para as escolas (unidades executoras) adquirirem alimentos perecíveis, tais como carnes, hortaliças e frutas. O preparo das refeições é efetuado na própria escola.  |
| Terceirizada                   | Prefeituras e secretarias estaduais contratam, por meio de licitação, uma empresa privada que ficará responsável pelo preparo e distribuição das refeições. Segue como responsabilidade da entidade executora a aquisição dos gêneros, o planejamento do cardápio e a supervisão das demais atividades realizadas pela empresa contratada. |

Fonte: Elaborado por Schottz (2017).

**Importante:** o artigo 5º da Lei 11.947/2009 determina que os recursos financeiros transferidos pelo governo federal “serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios”. Dessa forma, a implementação de uma gestão terceirizada por estados e municípios só pode ser efetuada com recursos próprios. Durante o processo de tramitação da lei, a terceirização foi amplamente debatida.

Naquela oportunidade o FBSSAN publicou um texto com reflexões e argumentos contrá-

rios à terceirização, chamado “A terceirização da comida”<sup>6</sup>.

### 1.3 AQUISIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar foi uma das principais conquistas do marco legal do Pnae, materializadas no artigo 14 da Lei 11.947/2009.

#### **Aquisição da agricultura familiar segundo a Lei 11.947/2009**

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Pnae, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na 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.

Uma vez que a lei prevê que a compra possa ser efetuada com dispensa de licitação, foram construídos conjuntamente pelo Grupo Gestor e pelo Comitê Consultivo do Pnae mecanismos específicos para a aquisição da agricultura familiar. De forma resumida, podemos destacar os seguintes aspectos:

- o poder público só pode efetuar a compra diretamente da agricultura familiar e suas organizações, ou seja, sem intermediários ou atravessadores;
- podem fornecer para o Pnae: agricultores/as familiares e empreendedores familiares rurais que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf<sup>7</sup> (DAP) individuais ou organizados em grupos formais ou informais;
- a compra de grupos informais é uma importante conquista, pois facilita o acesso de grupos de mulheres e de povos e comunidades tradicionais ao programa;
- a lei define prioridade para a aquisição de alimentos dos assentamentos da reforma agrária, povos indígenas e comunidades quilombolas;
- a aquisição dos produtos da agricultura familiar pode ser feita com dispensa de licitação, por meio de chamadas públicas de compra, que definem quais

---

6 FBSSAN. A terceirização da comida. Le Monde Diplomatique. Brasil, edição n 21, 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-terceirizacao-da-comida/>. Acesso em: 04 out. 2021.

7 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

os alimentos e a quantidade a ser comprada com base no cardápio elaborado pelo/a nutricionista responsável técnico;

- o cardápio deve levar em consideração a produção local e a sazonalidade, e conter alimentos variados, frescos e que respeitem a cultura e os hábitos alimentares saudáveis.

Cabe destacar, ainda, que a Resolução 6/2020, que regulamenta a Lei 11.947/2009, estabelece a prioridade para a aquisição de alimentos orgânicos e de produção agroecológica.

## **1.4 CONTROLE SOCIAL**

O marco legal do Pnae estabelece as funções e a composição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), bem como as dinâmicas de funcionamento e financiamento, sintetizadas a seguir:

- órgão de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento a ser instituído obrigatoriamente pelos estados e municípios;
- as condições necessárias ao seu funcionamento e exercício das funções de forma autônoma devem ser asseguradas pelo poder público;
- composição mínima: sete membros titulares e sete suplentes, sendo obrigatória a representação do Poder Executivo, de trabalhadores/as da educação ou de estudantes, pais e responsáveis e organizações da sociedade civil. Com exceção do poder público, os demais segmentos precisam ser eleitos;
- podem atuar em cooperação com conselhos estaduais/municipais de SAN, considerando as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

### **Atribuições do CAE segundo a Lei 11.947**

Art. 19. Compete ao CAE:

- I. acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta lei;
- II. acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- III. zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV. receber o relatório anual de gestão do Pnae e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do programa.

Após a aprovação da lei, o FNDE criou, em 2010, um grupo consultivo que era formado por 14 representantes da sociedade civil e que tinha como função assessorar o Comitê Gestor do Pnae na regulamentação e no monitoramento da implementação da aquisição da agricultura familiar. O comitê também foi criado em 2010 como um espaço de articulação intersetorial de diferentes órgãos de governo. A atuação conjunta dessas instâncias se constituiu em um rico espaço de disputa de ideias, negociação e aprendizagem na construção de mecanismos diferenciados de compra da agricultura familiar.

### **A conquista do Pnae e os retrocessos na participação social**

Essa inovadora lei foi fruto de intenso processo de articulação, mobilização e pressão política da sociedade civil, em redes, articulações feitas por movimentos sociais do campo, de segurança alimentar e nutricional, agroecologia, povos e comunidades tradicionais, educação e direitos humanos.

A lei foi construída no âmbito do Consea, órgão de assessoria à Presidência da República, formado em dois terços por representantes da sociedade civil e um terço por órgãos vinculados a diferentes setores do governo federal. A atuação do Consea em parceria com o governo federal, a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional (FPSAN) e as ações articuladas de pressão e mobilização social foi fundamental para a aprovação da lei (Schottz; Casemiro, 2015).

Outra importante batalha encampada pelo Consea foi a de aumento no valor do *per capita* da alimentação escolar, que em 2005, depois de dez anos congelados, teve um aumento de 38,5%. Todavia, apesar de a proposta original do projeto de lei do Pnae, formulada pelo Consea, prever um dispositivo para atualização periódica do *per capita*, esse dispositivo não foi incorporado ao texto final, encaminhado para tramitação no Congresso Nacional.

Atenção: O Consea, arbitrariamente extinto pelo atual governo, representava na esfera

federal um estratégico espaço de acompanhamento da execução do Pnae. Já o grupo consultivo do Pnae realizava o monitoramento da implementação da compra da agricultura familiar pelo programa.

Com o desmonte da Política Nacional de Participação Social, diversos espaços foram extintos, dentre eles o grupo consultivo. Na ausência desses espaços, tornam-se ainda mais fundamentais as iniciativas locais/regionais de exigibilidade do Dhana, associadas às políticas de SAN, bem como o fortalecimento dos conselhos de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional no âmbito dos estados e municípios.

## 1.5 O PNAE NO CONTEXTO DA PANDEMIA<sup>8</sup>

No dia 3 de fevereiro de 2020, a Portaria 188/2020 do Ministério do Estado da Saúde decretou emergência em saúde pública de importância nacional (Espin) em decorrência da Covid-19. Diante dessa medida, governos estaduais decretaram o fechamento das escolas. Ao regulamentar a Lei 13.979/2020, o Decreto 10.282, de 20 de março de 2020, definiu como serviços públicos e atividades essenciais que deverão ser resguardados durante o período de enfrentamento da pandemia os indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Dentre os serviços essenciais elencados pelo Decreto 12.282/2020, estão a produção, a distribuição, a comercialização e as entregas realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico de produtos alimentícios.

Com essa perspectiva, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República em 8 de abril a Lei 13.987/2020, que alterou a Lei 11.947/2009 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 PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica”.

---

8 Essa parte da pesquisa foi elaborada com base no **Guia Covid-19**. Alimentação Escolar. Uma publicação elaborada a partir de parceria entre o Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação e o Movimento Sem Terra (MST). Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/05/guia-para-alimentacao-escolar-em-tempos-de-covid-19>.

Cabe observar que quando da publicação deste texto, tramitava no Congresso Nacional a Medida Provisória 934, que propunha novas alterações ao Pnae no contexto da pandemia, inclusive a autorização da transferência de recursos financeiros diretamente às famílias.

Buscando regulamentar a aplicação desta lei, a Resolução 2/2020 do FNDE, ao dispor sobre a execução do Pnae durante o estado de calamidade pública, autorizou em seu artigo primeiro “a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes, a critério do poder público local”, complementando no § 1º do art. 2º que:

os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local, observando o *per capita* adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar.

Junto à publicação da resolução, o Ministério da Educação (MEC), em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), publicou a cartilha *Orientações para a execução do PNAE – pandemia do coronavírus (Covid-19)*<sup>9</sup> e divulgou um documento com respostas às perguntas<sup>10</sup> mais frequentes sobre a execução do programa pelos estados e municípios no momento de emergência.

Com base neste conjunto de regulamentações e documentos, o FBSSAN, juntamente com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Sem Terra (MST), elaborou um guia para a implementação do Pnae, que consta como leitura complementar de nosso

---

9 FNDE. **Orientações para a execução do PNAE – Pandemia do Coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas>. Acesso em: 4 out. 2021.

10 FNDE. Perguntas frequentes sobre a execução do PNAE durante a pandemia do Coronavírus. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-perguntas-frequentes>. Acesso em: 4 out. 2021.

curso<sup>11</sup>.

Ademais, o FNDE publicou a Resolução 20/2020, que permite repasses extras do recurso do Pnae às entidades executoras em períodos de estado de emergência ou calamidade pública.

Está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 284/2021, da deputada Luisa Canziani (PTB/PR), que altera a Lei 11.947/2009 (Lei do Pnae) para prever que, durante o período de suspensão das aulas presenciais nas escolas públicas de educação básica, em razão de situação de emergência ou de calamidade pública, possa haver não apenas a distribuição de gêneros alimentícios diretamente às famílias, mas, de modo alternativo, a distribuição de recursos financeiros às famílias.

#### **a. Como anda a implementação nos territórios?**

Apesar da autorização legal para distribuição de alimentos aos estudantes, é importante destacar que o governo federal deveria ter implementado medidas no sentido de garantir condições uma adaptação do Pnae ao contexto de pandemia. Até o momento, o FNDE repassou duas parcelas extras do recurso do Pnae às entidades executoras, a primeira em dezembro de 2020 e a segunda em janeiro de 2021, após a publicação da Resolução 20/2020.

O caminho mais indicado para a garantia do direito humano à alimentação durante a pandemia é a manutenção da aquisição de gêneros pelo poder público, que respeite o percentual mínimo de 30% destinado aos produtos da agricultura familiar para distribuição de cestas de alimentos, montadas em consonância com as diretrizes de segurança alimentar e nutricional do próprio Pnae.

O que se observa é que ainda existem municípios que não estão garantindo esse direito fundamental no contexto da pandemia, de maneira universal, e que muitos deixaram de comprar alimentos da agricultura familiar para o Pnae, como mostrou a pesquisa realizada pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA Brasil) e pelo FBSSAN, com 168 grupos de

---

11 Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Guia Covid-19 alimentação escolar. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19\\_Guia5.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19_Guia5.pdf). Acesso em: 4 out. 2021.

agricultores familiares e pescadores artesanais de 108 municípios do Nordeste e do Semiárido, dos quais 44% deixaram de fornecer para o Pnae em 2020 (ASA; FBSSAN, 2020).

São muito heterogêneas as soluções adotadas por todo o país. Há estratégias de implementação que vão ao encontro da legislação nacional e das recomendações do FNDE, baseadas na distribuição de cestas. Outras, especialmente nos estados do Sudeste e municípios de grande porte, com recursos próprios e na contramão das orientações nacionais, optaram pela distribuição de renda e não de alimentos, por meio de cartões e cupons de supermercado, com foco de repasse para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). A adoção de cartões para distribuir renda e cupons para uso em supermercados, quase sempre focados em um pequeno número de estudantes, fere várias das diretrizes do programa, como veremos mais adiante.

Um ponto sensível, do ponto de vista do Dhana, é a tendência de focar a distribuição nas famílias de estudantes que são beneficiárias do PBF, o que fere o princípio de universalização do Pnae. Os recursos federais recebidos por meio do programa devem ser utilizados com vistas a atender a todos os estudantes matriculados na educação básica pública. As estratégias de focalização deixam de fora os estudantes de famílias que até mesmo antes da crise podiam estar em situação de pobreza, fora do Cadastro Único. Não custa lembrar que as medidas de austeridade econômica dos governos Temer e Bolsonaro levaram ao bloqueio de muitos titulares do PBF nos últimos anos.

Por toda a complexidade envolvida e por se tratar de matéria de interesse público, em respeito ao princípio da gestão democrática do ensino público, prevista na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no caso da impossibilidade de atendimento a todos os estudantes, para que não haja descumprimento do princípio de vedação do retrocesso social e do dever de transparência e prestação de contas que têm os órgãos públicos, esta decisão deve ser devidamente justificada pela administração pública. As decisões sobre a focalização, por sua vez, devem ser feitas em diálogo com a Secretaria de Assistência Social, mediante aprovação dos conselhos de Educação, Alimentação Escolar e Segurança Alimentar e Nutricional.

A seguir, veremos alguns argumentos<sup>12</sup> contra a distribuição de recursos financeiros e

---

12 Grande parte dos argumentos, contra e a favor, foram construídos coletivamente em processo

cupons de supermercado:

- se tomado como base o valor *per capita* previsto no art. 24 da Lei 11.947/2009 e atualizado por resoluções do FNDE, no ensino fundamental, por exemplo, R\$ 0,36 por dia letivo, o valor passível de ser transferido seria de apenas R\$ 7,20 por mês. Esses valores, fora da dinâmica das compras públicas, não serão suficientes para garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes durante um mês;
- o repasse de recursos financeiros interrompe o calendário de aquisição da agricultura familiar, colocando em risco a produção e comprometendo a renda de pequenos agricultores, que dependem deste canal de comercialização para seu sustento, o que tende a aumentar a pobreza no campo.

Aquí, argumentos em defesa da distribuição de cestas com produtos da agricultura familiar:

- a agricultura familiar produz uma grande diversidade de alimentos *in natura* (frutas, legumes, verduras, raízes e tubérculos) e minimamente processados, alimentos que fazem parte da nossa cultura e que são muito importantes para que os/as estudantes tenham acesso a uma alimentação saudável, o que é ainda mais importante em tempos de pandemia;
- com o agravamento da crise econômica, muitas famílias viram a qualidade de sua alimentação piorar, com a redução do consumo de frutas, legumes, verduras, raízes e tubérculos. Tais alimentos são preconizados pelo *Guia alimentar para a população brasileira* como essenciais para uma alimentação adequada e saudável, ainda mais necessária neste momento da pandemia;
- a compra de alimentos da agricultura familiar gera renda para as famílias agricultoras do município e de municípios vizinhos, contribuindo para a melhoria das condições de vida das famílias rurais, para dinamizar a economia do município e para a recuperação das atividades econômicas no pós-pandemia;
- a aquisição de alimentos produzidos pelas mulheres agricultoras contribui para a adoção de respostas aos impactos da pandemia que considerem as

---

de incidência política dos quais participaram o FBSSAN, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o MST, a Confederação de Trabalhadores da Agricultura (Contag), o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) e a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

desigualdades de acesso das mulheres às políticas públicas;

- a agricultura familiar tem um importante papel para o abastecimento alimentar no Brasil, e os mercados institucionais são forma de apoiar esse setor. A sua desestruturação, em razão das necessárias medidas de contenção do espriamento do vírus, pode afetar o direito à alimentação de uma larga parcela da sociedade brasileira.

## **b. Síntese das orientações do FNDE (relevantes para uma avaliação desde a perspectiva do Dhana)**

### **• Aquisição da agricultura familiar no contexto da pandemia**

Devem ser mantidos os contratos firmados com os agricultores familiares, respeitando, na medida do possível, o calendário de entrega previamente estipulado. Isso porque, como aponta o próprio FNDE:

os agricultores fornecedores possuem um calendário de produção que foi organizado em função das chamadas públicas e que, diante da atual conjuntura, uma possível suspensão da entrega de determinados gêneros pode inviabilizar sua produção futura e trazer prejuízos às famílias envolvidas, uma vez que os demais canais de comercialização também foram prejudicados com a crise (FNDE, 2020).

No entanto, é possível reorganizar a aquisição e distribuição de alimentos pelos grupos produtivos. Para isso, o FNDE recomenda que os gestores públicos dialoguem e negociem diretamente com os fornecedores locais, de modo a encontrar soluções que não prejudiquem os agricultores. Vale destacar que está permitida a realização de novas chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, de preferência de forma virtual e à distância.

### **• Controle social no contexto da pandemia**

No contexto da pandemia, ganha relevância ainda maior o papel dos conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no monitoramento e na fiscalização das medidas tomadas pelos estados e municípios para garantia do direito à alimentação escolar.

É essencial que os conselheiros do CAE possam acompanhar todas as etapas dessas estratégias locais, desde a deliberação inicial sobre os marcos legais locais, passando pela logística de preparação e distribuição dos alimentos, realização dos chamamentos públicos direcionados à agricultura familiar até a prestação de contas sobre o cumprimento das exigências legais federais e a correta aplicação dos recursos oriundos do Pnae.

O FNDE reforça a importância de que os estados e municípios não só deem a mais ampla divulgação aos regulamentos, portarias e editais relacionados às estratégias locais para a manutenção da alimentação escolar, mas também forneçam à sociedade, em geral, informações detalhadas sobre os estudantes contemplados, com data, local e conteúdo dos gêneros alimentícios distribuídos. Se o CAE constatar que a administração pública de sua localidade não está distribuindo os *kits* diretamente aos alunos e tampouco adotando estratégia alternativa para a manutenção da alimentação escolar, poderá exigir esclarecimentos dos gestores públicos e, se necessário, acionar os órgãos de controle local.

## PARTE 2 – Violações do Dhana e jurisprudência de exigibilidade no âmbito do Pnae em tempos de pandemia

### 2.1 O QUE É O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS? <sup>13</sup>

Comer é essencial para nossa sobrevivência e, mais que isso, para sermos o que somos e o que queremos ser. A comida é parte da nossa cultura, é nosso patrimônio e é também nosso direito.

O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas está previsto em uma série de instrumentos internacionais de direitos humanos. Está originalmente previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em que é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão de vida adequado. O artigo 25 da declaração afirma: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais necessários.”

Já a expressão “direito humano à alimentação adequada” tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). O artigo 11 do pacto “reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado (...) inclusive alimentação adequada” e “o direito fundamental de todos de estar livre da fome” (BRASIL, 1992).

#### **a) A inserção do Dhana em dispositivos regionais e globais**

No âmbito do sistema regional de direitos humanos, embora o direito à alimentação não esteja expressamente previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos, a interpretação sistemática da convenção permite afirmar que existe uma série de dispositivos

---

13 Esta seção 2.1 até o item ‘d’ foi extraída do **Informe Dhana 2019**: autoritarismo, negação de direitos e fome. FIAN Brasil. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2019-faca-download-aqui>.

que garantem a sua promoção e proteção (CIDH, 1969). No caso da comunidade indígena Yakye Axa, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) considerou que o direito à vida implicava o acesso às condições que possibilitassem à comunidade uma existência digna. Com base nessa consideração, a corte entendeu que seria importante avaliar se o Estado do Paraguai havia cumprido, ou não, as suas obrigações em relação ao direito à vida, à luz:

do exposto no artigo 4 da Convenção, em relação com o dever geral de garantia contido no artigo 1.1 e com o dever de desenvolvimento progressivo contido no artigo 26 da mesma, e dos artigos 10 (Direito à Saúde); 11 (Direito a um Meio Ambiente Sadio); 12 (Direito à Alimentação); 13 (Direito à Educação) e 14 (Direito aos Benefícios da Cultura) do Protocolo Adicional à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e as disposições pertinentes da Convenção nº. 169 da OIT (BRASIL; Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014).

Analisando os fatos do caso, a Corte Interamericana considerou que as condições de miséria em que se encontrava a comunidade, e os efeitos sobre a saúde e alimentação de seus membros afetavam sua existência digna.

Como mencionado, o direito à alimentação está previsto no artigo 12 do Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

Considerando a estreita relação entre o Dhana e o direito humano à vida, pois não há vida sem alimentos, pode-se também afirmar que o direito à alimentação está implicitamente reconhecido no artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966).

Em 2002, o Conselho da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) instituiu formalmente um grupo de trabalho intergovernamental para elaborar um conjunto de diretrizes voluntárias sobre a realização progressiva do direito à alimentação no contexto da segurança alimentar e nutricional. As diretrizes foram aprovadas em novembro de 2004 pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO. Essa foi a primeira

vez que o direito humano à alimentação adequada foi substancialmente discutido entre governos e em detalhes no âmbito de um órgão da FAO. Foi também a primeira vez que os Estados chegaram a um acordo sobre o significado do direito humano à alimentação adequada.

Segundo as diretrizes voluntárias sobre a realização progressiva do direito à alimentação:

Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm, em todo momento, acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades alimentares e as suas preferências em relação aos alimentos a fim de levar uma vida ativa e saudável. (...) A realização progressiva do direito à alimentação adequada exige que os Estados cumpram as suas obrigações, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos. Estas Diretrizes Voluntárias têm por objetivo garantir a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade apropriada para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos; a acessibilidade física e econômica universal, inclusive dos grupos vulneráveis, a alimentos adequados, livres de substâncias nocivas e aceitáveis no contexto de uma determinada cultura; ou os meios para consegui-los (FAO, 2015).

Em 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CESCR) elaborou o Comentário Geral 12, documento que traz orientações para interpretação e realização desse direito, e que traz em seu parágrafo 6º a seguinte definição para o direito humano à alimentação adequada:

O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção (CESCR, 1999).

Segundo o Comentário Geral<sup>12</sup>, o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) deve ser considerado em suas duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação e nutrição adequadas. A fome é, talvez, a mais evidente e imediata forma de violação, apesar de não ser a única.

O comitê aponta os seguintes elementos componentes do Dhana: a disponibilidade e a acessibilidade física e econômica a alimentos adequados e saudáveis, de forma estável e permanente (ONU, 1999).

Posteriormente o então relator especial das Nações Unidas para o direito à alimentação Olivier De Schutter aprofundou e deixou explícita a sustentabilidade como elemento fundamental para a garantia do Dhana. Nos termos do seu relatório final, temos um sistema de produção e consumo de alimentos que ameaçam e violam direitos, como saúde, água e meio ambiente. Além disso, mesmo que esse modelo se proponha a produzir mais alimentos e se repita em um mundo que produz o dobro de alimentos de que sua população precisa, ainda são centenas de milhões de pessoas afetadas pela fome e aumenta o número de pessoas com obesidade e doenças crônicas não transmissíveis (DE SCHUTTER, 2014). Portanto, sem um modelo sustentável de produção e consumo de alimentos, não haverá garantia desse direito.

Pensar um modelo sustentável de produção e consumo de alimentos, implica, por sua vez, alargar a perspectiva sobre o que define o modelo predominante, quais elementos políticos, econômicos, culturais, ambientais sustentam o sistema ou processo alimentar que, ao final, define a realização ou não do Dhana – e mais, quais grupos populacionais são mais atingidos por esse sistema e por quê.

Nesse sentido, a FIAN vem elaborando, coletivamente, uma definição de direito humano à alimentação e à nutrição, que inclui as dimensões de soberania alimentar, nutrição, gênero, raça e etnia, temas urgentes para pensarmos sobre o nosso direito neste momento histórico.

## **b) Soberania e sustentabilidade**

O conceito de soberania alimentar relaciona-se ao direito dos povos de decidir como e quais alimentos produzir e consumir. Dessa forma, importam a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na pro-

dução de alimentos de qualidade, de alimentos seguros, diversificados, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. Esse conceito é também relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno e remete, ainda, à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e da biodiversidade agrícola, além da valorização de cultura e hábitos alimentares de diversas populações (LEÃO, 2013).

Esse conceito foi construído, coletivamente, por povos e movimentos sociais que lutam para alimentar a si e a suas comunidades e evolui à medida que essas discussões amadurecem. Em 2007, durante o Fórum Mundial pela Soberania Alimentar, definiu-se:

Soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos por métodos ecologicamente seguros e sustentáveis, e abrange o direito dos povos a decidir sobre os próprios sistemas alimentares e agrícolas. Ela coloca as aspirações e necessidades daqueles e daquelas que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração de políticas e sistemas de alimentos, em vez das demandas de mercados e corporações. Ela defende os interesses e a inclusão da próxima geração. A soberania alimentar oferece uma estratégia para resistir e dismantelar o atual regime corporativo de comércio e alimentos, e aponta para sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e pastorais determinados por produtores e usuários locais. Ela prioriza as economias e mercados locais e nacionais e empodera camponeses e a agricultura familiar, a pesca artesanal, o pastoreio tradicional e a produção, distribuição e consumo de alimentos baseados na sustentabilidade ambiental, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente que garante rendas justas para todas as pessoas, assim como os direitos de consumidores de controlar sua alimentação e nutrição. Ela assegura que os direitos ao uso e manejo da terra, territórios, águas, sementes, animais de criação e da biodiversidade estejam nas mãos daqueles e daquelas de nós que produzem alimentos. A soberania ali-

mentar implica em novas relações sociais livres da opressão e da desigualdade entre mulheres e homens, povos, grupos sociais, classes sociais e econômicas e gerações.

A potência do conceito está exatamente na centralidade dada à dimensão do poder, evidenciando a verdadeira questão de fundo, que define a realização ou violação do Dhana, ou seja, quem tem o poder de definir que alimentos e de que forma são produzidos, processados, distribuídos, acessados e consumidos. Ao colocar as pessoas que os produzem e consomem no centro das decisões sobre o sistema alimentar, a soberania alimentar demarca que o poder deve ser do povo para que este sistema alimente vida, saúde, cultura e formas de viver e se alimentar compatíveis com a realização do Dhana e com vida a digna no planeta Terra.

Este é outro eixo central evidenciado pelo conceito de sustentabilidade ambiental. Ao enfatizar métodos ecologicamente seguros e sustentáveis e o controle sobre os recursos naturais e sistemas locais pelos povos como formas de promover uma alimentação diversa, culturalmente adequada, segura, saudável e nutritiva, ocupa-se em definir um contexto ambiental e social compatível não apenas com alimentação e nutrição adequadas, mas também com uma vida digna às próximas gerações. Por fim, ao propor relações sociais livres da opressão e de desigualdades, o conceito de soberania trata também de princípios dos direitos humanos, tais como universalidade, não discriminação, participação e empoderamento.

Assim, é possível dizer que a proposta da soberania alimentar é a de construção de um contexto e de um sistema que têm como objetivo final promover o Dhana.

### **c) Nutrição no centro da (complexa) agenda**

A inclusão da nutrição ao conceito de Dhana evidencia que a alimentação deve promover saúde adequada em um cenário em que a má alimentação é causa de grandes desafios da humanidade, desde a desnutrição (crônica e aguda), passando pela deficiência de nutrientes até o excesso de peso (sobrepeso e obesidade) e as doenças crônicas não transmissíveis.

No contexto de um sistema alimentar em que os interesses comerciais se sobrepõem à saúde das pessoas, não é óbvia e precisa ser fortalecida a compreensão de que a alimen-

tação deve promover a nutrição, e de que a nutrição deve acontecer via alimentos saudáveis, produzidos de forma sustentável e que sejam cultural e socialmente adequados.

Isso porque se de um lado a indústria alimentícia produz “alimentos”<sup>14</sup>, hábitos e necessidades de consumo que promovem doenças crônicas não transmissíveis e obesidade – sem oferecer uma nutrição adequada –, de outro lado, a indústria farmacêutica apresenta soluções tecnológicas que dispensam alimentos tradicionais para o enfrentamento de desnutrição e deficiências nutricionais, como a biofortificação de sementes e a suplementação de nutrientes – iniciativas acatadas, inclusive, no âmbito das organizações internacionais.

Para além de produzir doenças e ocultar as verdadeiras causas da má nutrição (pobreza, miséria, falta de acesso à alimentação adequada), as soluções das indústrias produzem dependência externa nos países periféricos e enfraquecem sistemas alimentares locais, promotores de condições de vida digna, pautadas em arranjos produtivos, econômicos, sociais e culturais locais e regionais que, por fim, são também constituintes das comunidades e de identidades.

#### **d) Grupos sujeitos à violação sistemática**

No que diz respeito aos públicos mais atingidos por esta forma de organização do sistema alimentar é urgente que se visibilize a violação reiterada do direito à alimentação e à nutrição adequadas de mulheres, população negra, indígenas, povos e comunidades tradicionais.

Em todo o mundo, as mulheres são submetidas a diversas camadas de discriminação e violências estruturais em diferentes níveis (social, comunitário e doméstico) que impactam negativamente seu potencial físico, cognitivo e psicológico, o que é absolutamente contrário aos objetivos dos direitos humanos que têm como objetivo garantir o desenvolvimento pleno das potencialidades de todos os seres humanos.

---

14 A FIAN Brasil, acompanhando as demais seções da FIAN, usa o termo *produtos ultraprocessados em vez de alimentos ultraprocessados – denominação utilizada no Guia alimentar* e na Resolução 6/2020 – por entender que se trata de produtos formulados pela indústria de alimentos, e não de alimentos como aqueles obtidos na natureza ou processados com adição apenas de sal, açúcar ou outra substância de uso culinário.

Uma dimensão de violência imposta a mulheres, frequentemente, no campo da alimentação e da nutrição é reduzi-las, de maneira sistemática, a seus papéis de mães e provedoras primárias da segurança alimentar e nutricional de sua família e comunidade. Não é incomum que documentos e políticas públicas tratem meninas como “futuras mães”, ignorando seu direito de escolha. Essa representação contribui para reforçar a invisibilidade das mulheres e de seus direitos em políticas de alimentação e nutrição e, portanto, deve ser combatida (VALENTE, 2014).

Para além de garantir o Dhana sem discriminação de gênero, argumento suficiente para a inclusão dessa dimensão ao conceito, Valente aponta que grande parte da má nutrição de mulheres, bebês e crianças no mundo hoje é consequência direta da violência e da discriminação estruturais:

A má nutrição de mulheres, o baixo peso de recém-nascidos, a má nutrição infantil e o nanismo nutricional de crianças pequenas, bem como suas graves consequências na vida adulta, são, em grande medida, devidos ao fato de às mulheres serem negadas as oportunidades de controlar suas vidas e corpos, de ser bem-alimentadas, de estudar, de definir quando e com quem querem se relacionar sexualmente, formar relações afetivas e procriar. Uma menina forçada a engravidar antes de se tornar fisiologicamente madura (em média, três anos após a menarca são necessários) ainda está crescendo, e o feto vai competir com ela por nutrientes. Isso afetará negativamente o status nutricional tanto da mãe como do feto. A violência contra meninas e mulheres, através de infanticídio, práticas discriminatórias de alimentação, casamento infantil, gravidez de adolescentes, estupro e normas que violam a autonomia de mulheres de decidir sobre sua vida e corpo influenciam não apenas o direito de mulheres e meninas à alimentação e nutrição, mas também o direito de seus filhos. Esse fenômeno é chamado de reprodução intergeracional da má nutrição (VALENTE, 2014).

Por fim, estudos recentes já mostram o que era nítido na vivência de organizações que

trabalham com mulheres: quando elas se empoderam, aumentam sua autoestima pelo apoio mútuo e enfrentam abusos juntas e conscientes de sua existência enquanto mulheres, as taxas de nanismo nutricional de crianças caem drasticamente em suas comunidades (CARE, 2007 *apud* VALENTE, 2014).

Assim, é fundamental que se visibilize a questão de gênero, pois a aplicação plena dos direitos das mulheres é central para a realização do Dhana.

O conjunto de vulnerabilidades que atinge grupos identificados por sua raça também provoca efeitos diretos sobre as possibilidades de realização desse direito.

No Brasil, determinados grupos, como povos indígenas, população negra e ciganos, em razão da discriminação, acabam tendo menor acesso à renda, à terra, ao território, a serviços de saúde e à segurança, dentre outros determinantes de segurança alimentar e nutricional.

Esses grupos sofrem, não apenas com a discriminação que surge do preconceito na dimensão privada, mas também, e principalmente, são violentamente afetados pelo racismo institucional, que permeia o aparato estatal.

#### **e) Obrigações**

O Comentário Geral 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) descreve as obrigações que os Estados assumem quando ratificam o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). Este comentário afirma que o artigo 2.1 do Pidesc, que dispõe sobre direitos sociais, contém um mandato de progressividade para a plena realização de direitos nele inscritos. Esse mandato de progressividade apresenta uma dimensão positiva e outra negativa. A positiva impõe ao Estado a obrigação de adotar medidas que protejam, promovam e provenham o direito humano à alimentação e demais direitos sociais previstos no pacto. Na dimensão negativa, impõe aos Estados a obrigação de respeitar e se abster de adotar medidas que impliquem retrocesso aos progressos alcançados no que diz respeito à implementação dos direitos (GOMEZ MÉNDEZ, 2006).

O Estado cumpre com sua obrigação de respeitar o Dhana quando não adota quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de pro-

ver sua alimentação adequada e saudável. A obrigação de proteger o direito, por sua vez, significa que o Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do direito humano à alimentação adequada das pessoas ou grupos populacionais. Já a dimensão referente à promoção diz respeito ao compromisso do Estado de criar condições, e políticas públicas que permitam a realização efetiva do Dhana, garantindo a autonomia dos titulares para exercer este direito. Exemplos concretos seriam apoiar um modelo de produção de alimentos saudável e sustentável e garantir o acesso à renda e a emprego. Por fim, quando não for possível garantir tais dimensões ou sempre que for necessário, o Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria até que alcancem condições de fazê-lo.

## **2.2. EXIGIBILIDADE: CONCEITO E TIPOLOGIAS**

Exigibilidade é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção e a satisfação de direitos perante os órgãos públicos competentes, sejam eles administrativos, políticos ou jurisdicionais, para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las. No conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público. A exigibilidade pode se dar por meio dos mecanismos e instituições dos próprios Estados, de instituições internacionais ou por meio da luta direta dos movimentos sociais, que usam estratégias para fazer valer suas pautas e dar visibilidade às suas denúncias.

No Brasil, a exigibilidade do Dhana tem como base legal o artigo 6º da Constituição Federal, que prevê a alimentação como direito fundamental, e a Lei 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que define em seu artigo 2º, parágrafo 2º, a obrigação do poder público de garantir os mecanismos para a exigibilidade desse direito humano. Além de estar fundamentada na Constituição, a exigibilidade tem suporte em várias leis vigentes no Estado brasileiro, que definem a obrigação do Estado de proteger e promover o Dhana, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ou a Lei Maria da Penha. Os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil são também base legal para essa cobrança.

| <b>Níveis de exigibilidade</b> | <b>Quem faz</b>   | <b>Canais</b>   | <b>Exemplo de estratégias</b>   |
|--------------------------------|---|---|---|
| Administrativa                 | Responsáveis pelos estudantes, estudantes, organizações, defensoria pública   | Escola, secretaria de educação, FNDE, MEC   | Queixas feitas diretamente aos gestores do Pnae podem ser feitas individual ou coletivamente<br>Carta com denúncias, recomendações, solicitações a prefeitos e governadores e secretários, assinadas individual ou coletivamente  |
| Política                       | Conselheiros, ONGs, coletivos, movimentos sociais, associações de agricultores que sejam parte ou não de conselhos                              | CAEs, Conseas, conselhos de Educação e Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos do Poder Legislativo, dentre outros | Carta com denúncias, recomendações, solicitações a prefeitos e governadores e secretários, assinadas individual ou coletivamente<br>Agendamento de reuniões com os gestores públicos para negociações<br>Proposição de regulamentações elaboradas de forma participativa<br>Campanhas de comunicação para influenciar a opinião pública |
| Quase-judicial                 | Cidadãos, organizados, ou não, coletivamente, conselhos, qualquer pessoa física ou jurídica que possa fazer denúncias para o Ministério Público | Ministério Público  | Inquéritos civis  |
| Judicial                       | Defensorias, Ministério Público, sociedade civil, qualquer ator que interponha ação perante o Judiciário  | Poder Judiciário  | Ações individuais ou coletivas  |

### **2.3. ARGUMENTOS PARA A EXIGIBILIDADE DO PNAE**

Para além do marco legal do Pnae, há uma série de regras e princípios de direitos humanos que podem ser usados como argumentos para a execução do Pnae com compra de 30% da agricultura familiar durante a pandemia. São fortes argumentos para exigir a

eficácia e efetividade do Dhana as regras e princípios descritas adiante.

#### **a) Tratados e declarações de direitos humanos**

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) e pelo Pidesc (art. 11). É inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, e está expressamente consignado no art. 6º.

#### **b) Constituição Federal (CF)**

A CF de 1988, em seu art. 227, determina que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à alimentação, e, em seu art. 208, estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

De acordo, ainda, com art. 187 da CF a importância do fortalecimento técnico, produtivo e educacional das populações do campo não significa mera escolha política orçamentária do Poder Executivo Federal, mas é assentada como diretriz constitucional em 1988, especialmente nos artigos 6º e 187 da Constituição Federal brasileira.

#### **c) Leis ordinárias**

A Lei 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), reafirma a alimentação adequada como direito fundamental do ser humano, inerente à sua dignidade, e que, por isso, o poder público deve adotar todas as políticas e ações necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social.

A Lei 11.947/2009, ao criar o Pnae, estabelece que a alimentação escolar é direito de todos os estudantes da educação básica pública e dever do Estado, o qual deve garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde daqueles que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (art. 2º, VI e art. 3º).

De acordo com essa lei (art. 17), compete aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios “garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal”.

#### **d) Princípios que decorrem dos tratados de direitos humanos e do ordenamento jurídico brasileiro**

##### **Princípio do uso do máximo de recursos disponíveis e princípio da vedação do retrocesso social**

Esta obrigação resulta do artigo 2º § 1 do PIDESC, que impõe ao Estado que ratificou este tratado tomar as medidas necessárias ao máximo de recursos de que disponha. Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR): “Um Estado que alegue ser incapaz de cumprir esta obrigação por razões fora do seu controle tem a obrigação de provar que esse é o caso e que não conseguiu obter apoio internacional para assegurar a disponibilidade e acessibilidade dos alimentos necessários”.

O parágrafo 9 do Comentário Geral 3 do CDESC determina que os Estados devem demonstrar que estão fazendo uso do máximo dos recursos disponíveis de que dispõem para garantir direitos humanos e ainda que eventuais retrocessos devem ser plenamente justificados no contexto da totalidade dos direitos previstos no Pacto. Portanto, em caso de haver alguma circunstância concreta que exija a involução do processo de implementação de direitos, é imperativo demonstrar que a medida atende ao princípio da proporcionalidade, isto é, é necessária, é a mais efetiva e a menos prejudicial para os titulares de direito.

##### **Princípio do mínimo existencial**

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os agentes públicos não podem deixar de garantir direitos fundamentais sob o pretexto de falta de orçamento público (reserva do possível), já que o Estado é responsável por conceder máxima efetividade à dignidade humana, garantindo a todos um “mínimo existencial”.

##### **Princípio da não discriminação**

## Os Estados que assinam o Pidesc

comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

Isso também gera a obrigatoriedade de adoção de medidas de ação afirmativa para garantir que grupos vítimas de históricas e sistemáticas violações de direitos consigam superar os fatores que os impedem de exercê-los.

### **Princípio prioridade absoluta**

O ECA traz o princípio da prioridade absoluta no artigo 4.º, fazendo menção expressa ao direito à alimentação:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (g.n.).

A prioridade absoluta significa que o Estado Brasileiro deve direcionar, primariamente, todos os seus esforços e políticas para o atendimento dos direitos das crianças e do adolescente, inclusive quanto ao orçamento e políticas públicas. O ECA reforça, ainda, a condição peculiar de crianças e adolescentes enquanto pessoas em desenvolvimento (art. 6º), o que justifica a necessidade de conceder prioridade absoluta a esse público, especialmente em relação a direitos como alimentação e educação.

### **Princípio da participação**

Trata da participação ativa e informada dos titulares de direitos, assim como a necessidade de inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade nas estratégias para a promoção dos seus direitos. O princípio da participação está previsto nos instrumentos de direitos humanos, na nossa Constituição Federal, bem como nos artigos 1º e 8º da Lei 11.346/2006, além de constar no marco legal do Pnae.

### **Princípio da prestação de contas e da responsabilização**

Ao lidar com assuntos de interesse público, o Estado deve ter transparência e garantir o acesso à informação aos titulares de direitos. Direitos implicam em obrigações, e obrigações demandam responsabilidade. A responsabilização de atores cujas ações têm um impacto nos direitos das pessoas é um dos princípios fundamentais dos direitos humanos.

## **2.4 PRINCIPAIS VIOLAÇÕES AO DHANA EM RELAÇÃO AO PNAE NO ATUAL CONTEXTO DA PANDEMIA**

Como já vimos, durante a pandemia estão ocorrendo violações ao direito à alimentação de estudantes titulares do Pnae, seja porque o programa parou de ser executado, seja porque está sendo executado sem respeito ao seu marco normativo. Alguns entes converteram provisoriamente o programa em transferência de renda e outros entes administrativos entregam alimentos, mas sem garantir a compra de 30% dos produtos da agricultura familiar. Nos dois casos, há uma tendência de atender apenas aos alunos e alunas que são cadastrados no PBF. Se recorrermos às normas e princípios de direitos

humanos, vamos entender por que essas situações são violações de direitos.

**a) Não execução do Pnae**

Em momentos de crise de qualquer natureza, a atuação do Estado é ainda mais necessária. As ações de restrição de movimentação, necessárias para conter o vírus, exigem que o Estado se organize para garantir direitos à população. No âmbito do Pnae, isso implica garantir a boa execução do programa, mesmo em tempo de pandemia, especialmente se considerarmos o aumento da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. A não execução do Pnae é uma violação à obrigação de promover o Dhana, uma violação ao princípio de vedação do retrocesso social, bem como ao princípio da prioridade absoluta.

**b) Conversão do Pnae em vouchers ou cartões para comprar alimentos**

Por tudo o que foi descrito anteriormente, a conversão do Pnae em programas de distribuição de renda viola o acesso físico e econômico aos alimentos, posto que seu valor não permite comprar a mesma quantidade de comida que os titulares do Pnae recebem normalmente.

A conversão do programa nesta modalidade, se realizada sem justificativa que considere o total do orçamento público e a participação social, fere o princípio da não prestação de contas e de vedação ao retrocesso social.

**c) Distribuição de alimentos sem compra da agricultura familiar**

A distribuição de alimentos produzidos pelas grandes indústrias, sem promover a compra e distribuição dos produtos da agricultura familiar, além de violar o marco legal do Pnae, viola o princípio de vedação ao retrocesso social no que diz respeito à promoção desse importante setor produtivo e ao acesso a alimentos adequados e sustentáveis pelos estudantes da rede pública. Também é um retrocesso na forma com que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) era concebida, unindo e coordenando diferentes diretrizes, como fortalecimento da agricultura familiar e acesso à alimentação adequada.

Neste contexto, é também um risco de violação ao Dhana de outras parcelas da sociedade brasileira, pois a desestruturação da agricultura familiar em um momento de pandemia pode gerar problemas no nosso abastecimento alimentar.

#### **d) Foco no público do Programa Bolsa Família**

A tendência de foco no público cadastrado do PBF sem que haja de fato uma discussão sobre o orçamento disponível, e sem nenhuma avaliação no impacto que essa escolha tem sobre famílias excluídas, também gera violações. Nesse formato, há discriminação entre os estudantes atendidos pelo Pnae, pois há uma redução acentuada de um público que, em sua maioria, está em situação de vulnerabilidade econômica.

No portal da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, há a informação de que o programa de alimentação escolar tem um público de 3,7 milhões de alunos, e o programa Merenda em Casa (Pnae convertido em renda) reduz o atendimento a 700 mil estudantes. Do mesmo modo, na rede municipal de ensino de São Paulo<sup>15</sup>, dos cerca de 1 milhão de estudantes, apenas 350 mil receberão o crédito para alimentação escolar. Na cidade do Rio de Janeiro<sup>16</sup>,

apesar de ter sido noticiado que são 186 mil famílias cadastradas nos programas sociais (Bolsa Família e Cartão Carioca), isso representa apenas 29% dos 626 mil alunos de sua rede de ensino. Isso evidencia, pois, que outros 440 mil estudantes não estão contemplados pela política pública que garantiria a sua alimentação escolar.

Desse modo, não se respeita a universalidade do programa. Além disso, houve corte de beneficiários do PBF e havia uma fila de 1 milhão de pessoas para entrar no programa no final de 2019. Então, os mais vulneráveis podem estar de fora. Restam violados o princípio da prioridade absoluta, em relação às crianças e adolescentes escolhidos, e, se não há transparência e justificativa para essa escolha, restam violados os princípios da prestação de contas, da participação social e da vedação do retrocesso social.

## **2.5. EXPERIÊNCIAS DE EXIGIBILIDADE ENVOLVENDO O PNAE**

---

15 Informações retiradas da ação civil pública interposta pela Defensoria Pública de São Paulo, citada adiante.

16 Informações retiradas da ação civil pública interposta pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, citada adiante.

### **a) Considerações sobre limites da exigibilidade judicial**

Os direitos humanos são resultados de lutas históricas da humanidade por condições dignas de vida e servem para impor limites a quem concentra poder econômico, político, religioso ou de qualquer outra natureza que comprometa o Estado, por exemplo, a realizar direitos por meio de políticas públicas. A forma mais importante e autônoma de exigir direitos se dá fora do campo institucional. A capacidade de organização e atuação da sociedade civil é fundamental para equilibrar as relações que estruturam nossa sociedade e assim influenciar as instituições de um Estado.

A maioria das instituições de direitos humanos ainda são conservadoras e em alguns casos protagonizam violações desses mesmos direitos. Nesse sentido, o Judiciário tem sido apontado como violador de direitos em algumas importantes situações. Um exemplo emblemático disso foi a Operação Agro-Fantasma, que tinha o ex-juiz Sérgio Moro à frente. A operação foi desencadeada pela Polícia Federal em 2013 sob o pretexto que agricultores estariam desviando recursos públicos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Após um processo judicial eivado de irregularidades, que afetou imensamente a vida dos perseguidos por essa ação judicial, os agricultores foram absolvidos. Outro efeito devastador foi o desmantelamento do PAA.

Algumas ações judiciais e quase judiciais devem ser estrategicamente desenhadas, pois, além de serem demoradas, a depender do representante que julgue a ação, em alguns casos, como vimos, pode ser ainda pior recorrer ao Judiciário. Assim, antes de decidir por uma estratégia de litigância judicial, vale avaliar em conjunto com advogados populares ou membros da defensoria e do MP que tenham maior afinidade com direitos humanos e pautas dos movimentos sociais, caso a caso, se vale judicializar certas demandas.

### **b) Experiências de exigibilidade judicial e administrativa desenvolvidas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública**

A seguir, o resumo de algumas experiências de ações de exigibilidade com o apoio da defensoria e do Ministério Público.

#### **Ministério Público Federal**

## **A PFDC<sup>17</sup> (exigibilidade administrativa)**

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão solicitou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) informações acerca da fiscalização do Pnae quanto ao cumprimento do disposto no art. 14 da Lei 11.947, que estabelece um mínimo de 30% de repasse dos recursos destinados ao programa em favor da aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Nesse momento, ressaltou-se que:

embora a pandemia da Covid-19 implique a adoção de medidas excepcionais, é necessário observar adequadamente os requisitos legais. Assim, além do mínimo destinado à agricultura familiar, setor produtivo importante para garantia de abastecimento de produtos e combate à insegurança alimentar, é necessário observar o caráter nutricional dos alimentos e exercer a devida fiscalização.

Defensoria Pública da União<sup>18</sup>

Em abril de 2020, a Defensoria Pública da União recomendou:

- ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):
  - a) a manutenção, neste período de excepcionalidade, da transferência do valor per capita aos estados e municípios, autorizando sua destinação para a compra de cestas básicas, independentemente da sanção ou da regulamentação do PL

---

17 Informações disponíveis em: Ofício 153/2020/PFDC/MPF.

18 Informação disponível em: Ofício 3567630/2020 - DPU SP/2DRDH SP.

786/20;

b) a orientação para que os gestores estaduais e municipais possam destinar regularmente os produtos em estoque adquiridos com verba do PNAE para os as famílias dos estudantes regularmente matriculados em sua rede de ensino;

- ao estado de São Paulo e aos municípios paulistas:

a) a continuidade de aplicação de orçamento próprio destinado ao PNAE;

b) que as escolas organizem entrega, semanal ou quinzenal, de cestas básicas para as famílias dos escolares, incluindo, sempre que possível, alimentos frescos. A entrega deve ser feita a partir da definição prévia de calendário de entregas, e a partir de estratégias eficazes para evitar aglomeração. Os alimentos que comporão as cestas devem ser prioritariamente produzidos pela agricultura familiar. Dessa forma, as famílias ficarão melhor alimentadas e as famílias agricultoras terão assegurado o escoamento de sua produção e a geração de renda. Esta medida é fundamental para reduzir prováveis prejuízos financeiros de agricultoras e agricultores familiares (formais e informais) do PNAE, evitando, ainda, um enorme desperdício de alimentos.

## **Defensoria e Ministério Público dos estados**

- **Rio de Janeiro<sup>19</sup>**

### **Recomendação (exigibilidade administrativa)**

Em razão da pandemia e da suspensão das aulas, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro

---

<sup>19</sup> Dados disponíveis em: Processo 0093472-52.2020.8.19.0001. Cartório da 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso. Rio de Janeiro.

recomendou à Secretaria Estadual de Educação (Seeduc) e à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (Sedsodh) do Rio de Janeiro (Ofício Coinfância/DPGE 36/2020) a adoção das seguintes medidas:

- a) o fornecimento de cestas básicas semanais para a família dos alunos, com a inclusão daqueles alimentos normalmente oferecidos e, em caso de necessidade de substituição por alimentos perecíveis, a garantia do mínimo nutricional diário que seria ingerido na escola;
- b) o aumento do valor eventualmente repassado às famílias vulneráveis caso haja programa estadual de transferência de renda;
- c) após a adoção das medidas acima, a realização de informes à comunidade escolar com o objetivo de lhe dar ciência do fornecimento dos alimentos e dos horários em que serão disponibilizados.

Esta recomendação foi repetida, mas as secretarias não a acataram e passaram a conceder bolsa para as famílias cadastradas em programas de assistência social. A secretaria municipal para os alunos inscritos nos Programas Bolsa Família e Família Carioca, a secretaria estadual para os inscritos no CadÚnico e titulares de Bolsa Família. Por essa razão, a defensoria ingressou com ação judicial.

### **Ação civil pública (exigibilidade judicial)**

Na ação judicial, a defensoria solicitou os seguintes tópicos, além de pedir a transparência de dados e os devidos cuidados para evitar a propagação do vírus.

a distribuição de gêneros alimentícios e/ou transferência de renda, correspondentes ao número de refeições normalmente realizadas na escola, para todos os alunos da educação básica das redes públicas do município e do estado;

a distribuição imediata para esses alunos dos eventuais gêneros alimentícios que estivessem em estoque;

quando da escolha dos gêneros alimentícios, a observância de cardápio elaborado por nutricionista, respeitando as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, dando-se preferência a alimentos in natura e minimamente processados; sem prejuízo de cardápio especial para aqueles alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em razão de estado ou de condição de saúde específica;

a realização de informes à comunidade escolar acerca da transferência de renda e/ou da distribuição dos gêneros alimentícios, com a indicação dos dias, horários e locais nos quais os responsáveis poderão comparecer para retirá-los;

em caso de suspensão do transporte coletivo e/ou na impossibilidade dos pais ou responsáveis legais retirarem os itens, a distribuição dos gêneros alimentícios na residência do estudante ou núcleos próximos à residência.

## **Decisão liminar**

A Justiça do Rio de Janeiro, em maio de 2020, acatou o pedido da Defensoria Pública para determinar que o estado e o município do Rio de Janeiro garantam a alimentação de todos os estudantes das suas redes públicas de ensino (municipal e estadual), “seja com a distribuição de gêneros alimentícios ou com transferência de renda”. A decisão diz ainda que os governos têm que deixar claro para a comunidade escolar, indicando os dias, horários e locais de entrega, sempre observando as medidas sanitárias. A seguir, trechos da decisão<sup>20</sup>:

Isso posto, presentes os requisitos do art. 300, do CPC, defiro parcialmente o pedido de tutela antecipada para determinar que os réus:

---

20 Fonte: Processo 0093472-52.2020.8.19.0001. Cartório da 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro.

1. realizem o fornecimento de alimentação para todos os seus alunos da educação básica das redes públicas do município e do estado do Rio de Janeiro, seja com a distribuição de gêneros alimentícios ou com transferência de renda, correspondentes ao número de refeições normalmente realizadas na escola para suprimento das necessidades nutricionais diárias para o seu desenvolvimento sadio;

2. esclareçam a comunidade escolar acerca da transferência de renda e/ou da distribuição dos gêneros alimentícios, com a indicação dos dias, horários e locais nos quais os responsáveis poderão comparecer para retirá-los, sempre observando as medidas sanitárias aplicáveis;

3. no caso de suspensão do transporte coletivo e/ou na impossibilidade dos pais ou responsáveis legais retirarem os itens, realizem a distribuição dos gêneros alimentícios na residência do estudante ou núcleos próximos à residência;

4. promovam a publicidade da atuação com estrita observância ao disposto no art. 8º da Lei 12.527/2011.

Cada um dos réus deverá cumprir todas as obrigações fixadas no prazo máximo de dez dias a contar da intimação, sob pena de incidência de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

- **São Paulo**

- **Recomendação (exigibilidade administrativa)**

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo Especializado da Infância e Juventude, em março de 2020, encaminhou recomendação às secretarias estadual e municipal de Educação para que adotassem todas as providências necessárias no sentido de continuar a oferta de alimentação a todos os alunos da rede pública que tiveram as aulas suspensas, independentemente de as famílias serem beneficiárias de programas de

transferência de renda e estarem em determinados cadastros, da forma mais conveniente para a administração pública, mas que não gerasse ônus para as famílias.

A recomendação não foi respondida pela Secretaria Municipal de Educação, e a Secretaria da Educação do Estado informou que seria criado o Programa Merenda em Casa para atender cerca 700 mil estudantes de famílias cadastradas no PBF e matriculados na rede estadual. Para essas famílias, seria repassado o valor estimado de R\$ 55 por estudante para a compra de alimentos enquanto as aulas estivessem suspensas.

### **Ação civil pública<sup>21</sup> (exigibilidade judicial)**

A defensoria pública de São Paulo, em parceria com o Ministério Público, ingressou com uma ação civil pública para questionar a focalização nos cadastrados do PBF e para requerer a universalização do programa de alimentação escolar emergencial.

### **Decisão do juiz em tutela provisória de urgência**

Em decisão não definitiva e liminar, o juiz de primeira instância determinou que os governos estadual e municipal estendessem “as medidas substitutivas de alimentação escolar a todos os alunos de educação básica das redes públicas estadual e municipal de ensino, no prazo de dez dias, sob pena de multa diária de cem mil reais”.

### **Decisão em recurso no Tribunal de Justiça de São Paulo**

Houve recurso contra a decisão para o Tribunal de Justiça que cassou a decisão argumentando que a:

liminar é capaz de gerar risco de lesão à ordem pública, comprometendo a condução coordenada e sistematizada das ações necessárias à mitigação dos danos provocados pela Covid-19 (...) não se tratou de redução do benefício, como parecem sugerir os autores da demanda, e sim de, excepcionalmente, em razão da grave crise decorrente da pandemia

---

21

Informações disponíveis em Processo 2069336-62.2020.8.26.0000.

da Covid-19, acrescer benefício àqueles, cujas finanças estão mais afetadas. Estado e município não excluíram ou diminuíram benefício a que teriam direito todos os alunos da rede pública, mas acrescentaram a possibilidade de recebimento de merenda em casa, em dinheiro, por aqueles mais necessitados, durante a suspensão da atividade letiva. (...) Embora pautada em efetiva preocupação com o atual cenário mundial, a decisão desconsiderou que a extensão das medidas substitutivas de alimentação escolar a todos os alunos das redes estadual e municipal implica expressivo aumento de recursos destinados à alimentação escolar, sem que exista dotação orçamentária suficiente.

- **Bahia (exigibilidade judicial)**

Na ação pública de autoria da Defensoria do Rio de Janeiro, encontramos a seguinte informação:

Vale destacar, ainda, decisão do poder judiciário da Bahia que é contrária a focalização da execução do programa (por entrega de alimentos ou por transferência de renda):

Reforça-se que nesse sentido decidiu recentemente o Tribunal de Justiça da Bahia, em decisão proferida pela 6ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, nos autos nº 8031870-11.2020.8.05.0001:

Pelo que se expendeu retro, e mais o que nos autos consta, acolhendo a argumentação da DPE, DEFIRO O PEDIDO DE LIMINAR, no sentido de, respeitando a discricionariedade da administração pública quanto a escolha da forma a seguir, determinar que o Estado da Bahia –, no prazo 48 (quarenta e oito) horas úteis, vez que o estado de calamidade pública ampara a realização da despesa deferida –, ‘providencie o fornecimento da alimentação a todos os alunos da rede pública estadual, que tiveram as aulas suspensas (...) independente

de as famílias serem beneficiárias de programas de transferência de renda e estarem em determinados cadastros, seja pelo repasse de verba, seja pela oferta de cestas básicas/kit alimentação, ou ainda, da forma mais conveniente para a Administração Pública, desde que não gere ônus para as famílias, sob pena de multa diária’.

- **Rio Grande do Sul**

**Recomendações do Ministério Público Estadual<sup>22</sup> (exigibilidade administrativa)**

O Ministério Público do Rio Grande do Sul determinou que as secretarias municipais de Manoel Viana, Capão do Cipó, Rosário do Sul, Cacequi, Nova Esperança, Santana da Boa Vista e Caçapava do Sul adotassem as providências necessárias e, dentre outras, fez as seguintes recomendações:

I. assegurar a distribuição dos alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos alunos da rede municipal de ensino, priorizados aqueles pertencentes às famílias do Programa Bolsa Família (PBF) e aos inscritos no Cadastro Único do Governo Federal, mesmo que ainda não sejam contempladas no PBF, sem prejuízos de outros alunos em vulnerabilidade indicados pela direção da escola, observadas estritamente as orientações exaradas pela Vigilância Sanitária Municipal, para distribuição segura, ante a notória necessidade de prevenção devido ao alastramento do Covid-19; observando o que segue:

1.1. elaborar plano de ação, com participação e fiscalização do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), bem como de nutricionista da rede municipal (...);

1.2. deverá a Secretaria Municipal de Educação científica

---

22 Informações disponíveis no Procedimento 01138.000.091/2020. Procedimento Administrativo de acompanhamento de Políticas Públicas (Ministério Público do Rio Grande do Sul).

a Vigilância Sanitária Municipal, para que proceda o acompanhamento de todo o processo de distribuição segura dos alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (...);

1.3. a Secretaria Municipal de Educação deverá remeter cópia desta Recomendação à Vigilância Sanitária Municipal e ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para que proceda o acompanhamento de todo o processo de distribuição segura dos alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

- **Experiências de exigibilidade política**

Embora a exigibilidade judicial, ou quase judicial, sejam mais frequentemente lembradas, a exigibilidade política também é um caminho muito importante e acessível. Em alguns casos, o seu tempo de resposta pode ser menor que nos casos judicializados.

No entanto, os caminhos de exigibilidade não são excludentes. É possível combinar ações de exigibilidade política, como solicitação de respostas do poder público por parte de um conselho de política pública, e ações quase judiciais realizadas pelo MPF, por exemplo. Cada caso deve ser analisado à luz da realidade local.

A exigibilidade política é a possibilidade de se exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo), junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos (Conselhos de Políticas Públicas) ou junto aos representantes do Poder Legislativo (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007).

No caso do Pnae, o Poder Executivo é representado pelo FNDE/Ministério da Educação e pelas secretarias estaduais e municipais de Educação; os organismos de gestão compartilhada podem ser os conselhos de Alimentação Escolar, de Segurança Alimentar e Nutricional, de Desenvolvimento Rural, de Educação, dentre outros; e os representantes do Poder Legislativo são os parlamentares (senadores, deputados federais, estaduais,

distritais e vereadores). Para exigir alimentação escolar acionando o Poder Legislativo, vale identificar parlamentares ligados às pautas de educação, segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar, assistência social, direitos da criança e do adolescente, saúde ou que sejam sensíveis ao assunto. Em alguns estados podem existir frentes parlamentares específicas que podem ser acionadas sobre algum desses temas ou sobre temas próximos à temática da alimentação escolar.

O fato é que a exigibilidade política é fundamental e representa o caminho mais acessível, já que esses espaços respondem a demandas de cidadãos e cidadãs. Por exemplo, é parte das atribuições do CAE acompanhar denúncias de violação ao direito à alimentação escolar, o que também se aplica aos conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural. São espaços de diálogo entre a sociedade civil e poderes públicos, ou, em outras palavras, entre titulares de direitos e portadores de obrigação.

O Consea nacional é um importante exemplo de espaço de exigibilidade política no campo da segurança alimentar e nutricional. Entre 2004 e 2018, ao mesmo tempo que recebia denúncias de violações ao direito à alimentação, cabia a ele refletir e propor ações, programas e políticas para a realização deste direito para a sociedade brasileira como um todo. No conselho nasceram as primeiras ideias de articular a compra pública de alimentos da agricultura familiar e sua distribuição a titulares de direitos de políticas públicas, como a de alimentação escolar. As discussões do Consea sobre o Pnae subsidiaram ideias que se desdobraram em propostas importantes da Lei 11.947/2009 como um todo. Um grupo de trabalho do Conselho chegou a desenvolver, em 2005, as *Recomendações para exigibilidade do Dhana no contexto do PNAE*<sup>23</sup>.

De maneira geral, o Consea era um dos pilares do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável por formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

---

23 Este documento foi adaptado pela FIAN Brasil e está disponível no link: <https://fianbrasil.org.br/como-exigir-o-direito-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-no-pnae>.

Sua extinção foi uma perda enorme às políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) e sua falta fica ainda mais sentida durante a pandemia, quando vemos o aumento da fome sem uma política estruturada para combatê-la de fato.

Apesar da ausência do Consea nacional, os conselhos estaduais e municipais de Segurança Alimentar e Nutricional seguem atuantes em muitos estados e municípios. Têm tido papel fundamental na resistência pela manutenção do sistema e da política de SAN, assim como na exigibilidade política pelo direito à alimentação e à nutrição em várias partes do país.

A despeito de muitas experiências exitosas, pode acontecer de os conselhos de políticas públicas apresentarem dificuldades para cumprir seu papel. No âmbito do Pnae, há relatos de CAEs bastante ativos e engajados, além de experiências em que se encontram pouco ativos, excessivamente burocratizados, despolitizados ou fragilizados politicamente. Nestes casos, são comuns as reclamações de que as denúncias não são respondidas.

### **Quais são as razões para que, em alguns casos, as denúncias não caminhem dentro dos conselhos?**

Novamente, cada caso é único e precisa ser analisado pelo coletivo que está no território, de maneira a levantar as suas dificuldades, estratégias usadas, respostas obtidas, empecilhos e potencialidades. Processos de avaliação e reorganização de conselhos participativos podem ser complexos, mas são fundamentais para o amadurecimento político destas instâncias e para o fortalecimento da participação popular, que, por sua vez, é o coração da exigibilidade política.

Como já vimos, a própria existência dos direitos humanos é resultado de lutas históricas, construídas em longos processos, com perdas e ganhos, durante bastante tempo. Por isso, é preciso resistir e seguir em luta nesta caminhada coletiva.

Quando as ações de exigibilidade política são iniciadas junto aos portadores de obrigações, é comum que as responsabilidades sejam empurradas entre os órgãos designados, por isso além do conhecimento sobre o próprio direito: existe um marco legal que o respalda? O que diz? Quem são os portadores de obrigações? Quem executa as políticas? O respaldo dos e das titulares de direitos é parte fundamental do processo. A exigibilidade

política, no caso da alimentação escolar, pode ser mais efetiva se contar com a participação ativa dos próprios estudantes e/ou responsáveis e da comunidade escolar em geral. Isso porque, em espaços essencialmente políticos (conselhos, espaços de diálogo com parlamento etc.), a pressão cidadã é uma estratégia potente.

Assim, a escola deve ser um espaço de encontro e de formação de cidadãos para além dos estudantes nela matriculados. É importante fortalecer os vínculos entre a comunidade escolar para que nos momentos de mobilização para a defesa e promoção dos direitos esse laço já exista, e o engajamento seja, portanto, orgânico. Daí a exigibilidade política ganha força. Se a comunidade escolar está distante das discussões e decisões sobre a alimentação escolar e de outras demandas da escola, ela sequer pode identificar os riscos ou as violações de direitos, propriamente ditas, quando ocorrem. Sem mobilização social, a efetividade das ações pode ser reduzida, porém, como vimos, essa mobilização sempre pode ser construída.

Para além da exigibilidade política em si, a articulação política é importante também nas ações dos demais níveis de exigibilidade. Como se sabe, os direitos humanos são conquistados por meio da organização popular na luta pelo direito a uma vida digna. Vale lembrar que o sistema de justiça, os poderes Legislativo e Executivo, seus integrantes e suas ações são todos políticos e respondem (ou não) a demandas, politicamente. Assim, importa perceber que, também em processos de exigibilidade judicial e quase judicial, um grupo organizado em torno de seus direitos tem melhores condições de incidência.

Se todos e todas reconhecem, apoderam-se de seus direitos e compreendem que eles são conquistados por meio de mobilização social, é mais fácil que apoiem as lutas de diferentes formas, de acordo, claro, com as suas possibilidades. Quando representantes da sociedade civil exigem direitos com respaldo dos titulares de direitos a quem representam, suas reivindicações ganham mais força, e suas lutas, mais sentido.

### **Como mobilizar?**

Esta pode ser uma tarefa difícil porque vivemos numa sociedade organizada para desorganizar as forças coletivas e populares. Uma sociedade que diz que cada indivíduo é responsável por seu sucesso ou fracasso (medidos a partir de quanto dinheiro se é capaz de ter/fazer), que diz que cada um tem seus problemas e deve cuidar sozinho deles; que

tende a se pautar pela competição e produzir fragmentação do tecido social. Uma sociedade em que a solidariedade não é um princípio introjetado, certamente, é mais frágil quanto à garantia de seus direitos. Por isso, uma boa dose de valorização do sentido de coletividade e solidariedade é sempre bem-vinda.

Dito isso, vale reforçar que são fundamentais, não apenas à exigibilidade política, mas aos outros níveis de exigibilidade:

1. a organização política (ainda que não necessariamente institucionalizada);
2. a participação (ou o respaldo) de titulares de direitos.

Com o objetivo de apoiar a reflexão e inspirar formas de atuação coletiva, apresentamos relatos de experiências de exigibilidade política nos estados da Bahia e de São Paulo e nos municípios de Remanso (BA) e de São Paulo pela garantia do Dhana no âmbito do Pnae durante a pandemia de Covid-19.

- **Estado de São Paulo<sup>24</sup>**

Desde outubro de 2019 e durante todo o ano de 2020, o Consea estadual de São Paulo esteve vacante. Com a chegada da pandemia, o estado encontrava-se fragilizado no que diz respeito ao controle social e ao diálogo entre sociedade civil e poder público no campo de soberania e segurança alimentar. Nesse cenário, o Fórum Paulista de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional atuou como instância de combate emergencial à fome e apresentou recomendações e medidas ao poder público. Dentre elas, foi entregue à Assembleia Legislativa e ao Ministério Público uma proposta de plano de ação emergencial contemplando diferentes dimensões da SAN: renda, abastecimento, saúde, acesso à água, equipamentos públicos e de assistência alimentar, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e alimentação escolar.

Em relação à alimentação escolar, o estado optou por ofertar cartões para a compra de alimentos apenas aos escolares cujas famílias estavam cadastradas em programas

---

<sup>24</sup> Texto construído a partir de relato de participante do Fórum Paulista de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e atualizado em 9 de junho de 2021.

de transferência de renda e/ou no Cadastro Único. A decisão viola tanto o princípio da universalidade do acesso à alimentação escolar quanto o direito de agricultores e agricultoras de venderem seus alimentos para a alimentação escolar, conforme garantido pela lei do Pnae de 2009. Em alguns casos, esses alimentos já estavam prontos para serem entregues ao programa, o que causou prejuízos aos agricultores e o desperdício de alimentos adequados e saudáveis. Esta era a realidade, também, de alguns municípios do estado, entre eles a capital, no início da pandemia.

Com o apoio do MPF, do FNDE e da Defensoria Pública, o Fórum Paulista de SSAN convidou a prefeitura de São Paulo para um diálogo a fim de sensibilizar os gestores da importância de um plano emergencial para a alimentação escolar, o que, inicialmente, não surtiu efeito. A decisão do grupo, então, foi tentar uma ação de conciliação com a prefeitura antes de se iniciar o processo de judicialização propriamente.

A ação, movida pelo Ministério Público Federal com o apoio do fórum e de outras organizações, garantiu a pretendida conciliação. A prefeitura apresentou um plano de ação em que retoma a compra de alimentos da agricultura familiar e adota a distribuição de uma cesta verde ou cesta saudável, como é chamada. Depois de muita pressão, o grupo – que agora conta com mais organizações da sociedade civil e conselhos participativos – conseguiu, ainda, o apoio do poder público para a elaboração de uma websérie, disponível no YouTube, chamada Sabores da agricultura familiar<sup>25</sup>, com vídeos de educação alimentar e nutricional, que aproxima agricultores familiares e estudantes e apresenta receitas culinárias com a utilização dos alimentos fornecidos nas cestas. A construção da série contou com a participação de diversas organizações da sociedade civil, do CAE, do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e da Secretaria de Educação do município. O grupo mobilizador mantém reuniões quinzenais com a coordenadoria de alimentação escolar do município.

No caso do estado de São Paulo, a conciliação foi mais difícil, porque o governo colocou-se resistente a esta alternativa. Ainda assim, o Ministério Público tem mediado reuniões mensais entre o Fórum Paulista de SSAN e a Secretaria de Educação do estado, que vem apresentando medidas para retomar a compra da agricultura familiar. Um movimento interessante, fruto desses encontros, foi a articulação com a Secretaria de Agricultura e

Abastecimento para localizar agricultores familiares no estado.

A atuação comprometida do Ministério Público Federal em relação ao direito à alimentação escolar fez muita diferença no processo de exigibilidade nesses dois casos. Vale notar que em ambos a articulação política do Fórum Paulista de SSAN parece ter impulsionado ações de exigibilidade política – apresentação do plano de ação emergencial de SSAN ao governo estadual, solicitação de apoio às frentes parlamentares e tentativas de diálogo com os governos do estado e da prefeitura – e também de exigibilidade quase judicial, na forma da ação com o Ministério Público. O grupo avaliou que seria importante buscar estas vias antes de ir à exigibilidade judicial e, ao que parece, foi uma escolha interessante.

O fórum paulista tem atuado como articulador não só com organizações da sociedade civil e conselhos de políticas públicas, mas também com frentes parlamentares como as de reforma agrária, agricultura familiar, segurança alimentar e regularização fundiária, além do MPF, como já citado. Nesse caso, as instâncias institucionais aportam uma força de formalidade às reivindicações da sociedade civil. Assim, o grupo atua em diversos setores e dimensões da segurança alimentar e nutricional, apoiando iniciativas dos municípios e criando condições para que a sociedade civil e os municípios possam desenvolver ações de incidência e exigibilidade do Dhana.

Em um movimento mais recente, e também com o apoio do MPF, têm trabalhado na identificação dos 20 municípios com maior índice de insegurança alimentar no estado, utilizando-se de indicadores, como desnutrição e mortalidade infantis. A partir deste levantamento, a intenção é criar uma espécie de pacto municipal por SAN, tendo como porta de entrada, a alimentação escolar. A ideia é estimular que as prefeituras adotem medidas para o enfrentamento da insegurança alimentar, tendo o fórum como articulador nos territórios. Planejam a realização de uma atividade com os prefeitos para compartilhar experiências exitosas, dentre elas a do município de São Paulo e a conversa com o governo do estado, e com isso propor a criação de redes locais de SAN das crianças, com foco principal na alimentação escolar.

- **Estado da Bahia**<sup>26</sup>

---

26 Texto construído com base em relato de um conselheiro da sociedade civil do Consea-BA e atualizado em 17 de setembro de 2021.

A estratégia do governo do estado e representantes da sociedade civil do Consea-Bahia para o enfrentamento da má alimentação durante a pandemia de Covid-19 foi a criação de um comitê emergencial de Segurança Alimentar e Nutricional para monitorar as ações na área. O tema da alimentação escolar foi o primeiro a ser colocado em pauta como prioridade, já no início da pandemia, em função da preocupação com a alimentação dos escolares e também com as compras da agricultura familiar.

Em função da demora na divulgação das orientações federais sobre a alimentação escolar no contexto da pandemia, assim como aconteceu em outros estados, o governo da Bahia optou por mobilizar seus próprios recursos. Foi aprovada na Assembleia Legislativa uma lei para uso de R\$ 44 milhões do Fundo de Combate à Pobreza para atender 800 mil estudantes durante o primeiro mês da pandemia e, para que a ação fosse mais ágil, foi proposta a criação do Cartão Alimentação. Em um primeiro momento, o uso do cartão era restrito a alguns supermercados credenciados, mas na sequência liberou-se a compra em qualquer estabelecimento comercial. Esse funcionamento gerou um impacto forte na agricultura familiar, que já estava organizada para oferecer seus produtos para a alimentação escolar.

Além de, no lugar do recurso do FNDE, usar um recurso do estado que poderia ser dirigido a outras atividades emergenciais durante a pandemia, a escolha deixou de apoiar a agricultura familiar local, que já contava com a venda para o Pnae para compor sua renda anual. Apesar de o valor do vale alimentação ser maior do que seria o valor *per capita* fornecido pelo FNDE, não foi suficiente para garantir alimentação mensal adequada às famílias.

As organizações e movimentos sociais da agricultura familiar, via Comitê Emergencial de SAN, mobilizaram-se para pressionar o governo a garantir a compra de 30% de alimentos oriundos da agricultura familiar para a alimentação escolar, mas, com a desobrigação por parte do FNDE, ela não chegou a acontecer até meados de 2021.

Com a mudança na gestão do Consea estadual, a luta ganhou reforços. O conselho conseguiu agendar audiência com o secretário de Educação e, em julho de 2021, foi lançada chamada pública para aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Pnae. No entanto, ao analisar o edital, foram identificados os seguintes problemas:

- 1) preço extremamente defasado, tanto em relação ao mercado, como em relação aos preços praticados pelas prefeituras e institutos federais de educação (Ifes) em suas chamadas públicas;
- 2) não se levou em conta a questão da regionalização. A chamada trazia os mesmos produtos para todos os territórios;
- 3) o edital foi realizado pelo portal de compras do estado, o Comprasnet.ba, nos mesmos moldes das licitações, ou seja, na tomada de preço para construção da chamada, utilizaram o critério do preço mínimo, critério de licitação (o regulamento do Pnae recomenda preço médio);
- 4) as cooperativas e associações só poderiam participar se apresentassem proposta para todas as escolas do Núcleo Territorial de Educação (NTE), o que inviabiliza a participação dos grupos pequenos;
- 5) o edital também colocava como obrigatório que os grupos apresentassem propostas para todos os produtos da chamada.

Desta forma, foram necessárias outras audiências com o poder público para ajustar o edital às diretrizes do programa e às necessidades dos agricultores familiares, principalmente daqueles de menor porte. Após muita mobilização, a sociedade civil, com a liderança do Consea, conseguiu assegurar algumas mudanças importantes:

- 1) foi retirada a obrigatoriedade de as cooperativas apresentarem propostas de vendas com todos os produtos da chamada, permitindo que os grupos pudessem definir os produtos que podem fornecer;
- 2) foi retirada a obrigatoriedade de que os grupos sejam cadastrados no Comprasnet;
- 3) para não atender à solicitação de adequação dos preços, retiraram-se os itens cujos preços eram mais injustos.

Assim, foram mantidos os mesmos preços e a obrigatoriedade de fornecer para todas as escolas do NTE.

A experiência do Pnae no estado da Bahia apresenta pontos importantes de serem notados para a exigibilidade política: 1. a persistência das organizações e dos movimentos sociais na defesa de seus direitos ao longo do tempo e apesar das dificuldades; 2. a diferença que faz um Consea forte e comprometido na reivindicação de direitos; 3. a necessidade de se manter atento e aguerrido, mesmo quando, aparentemente, a demanda foi

resolvida. É relativamente comum que as reivindicações sejam atendidas em parte, mas é fundamental que se garanta um mínimo de justiça, respaldado pelos marcos legais no programa, nesse caso.

- **Município de Remanso (BA)<sup>27</sup>**

O processo de exigibilidade política pela compra de alimentos da agricultura familiar em Remanso acontece desde 2009. Todos os anos agricultores e agricultoras familiares encampam uma nova luta para participar do processo de compra pública e a cada ano encontram um novo desafio. Após muita conversa com os gestores públicos, os produtos da agricultura familiar foram incluídos na compra de alimentos para o Pnae nos últimos anos.

No início de 2020, com todas as pressões habituais, conseguiram fechar um acordo com a prefeitura para a construção da chamada pública a partir do mapeamento dos produtos da agricultura familiar e, assim, garantiram também produtos da pesca artesanal.

Foi firmado contrato com três grupos formais, em que 90% das beneficiárias eram mulheres (pescadoras artesanais e um grupo de mulheres que beneficiam frutas nativas e cultivadas em polpas), e dez grupos informais que trabalhavam com horta, mel e produtos do roçado (macaxeira, principalmente). Estavam envolvidas 42 famílias e, aproximadamente, R\$ 570 mil firmados em contrato para ser executado ao longo do ano.

Com a chegada da pandemia e o cancelamento das aulas nas escolas, as entregas foram canceladas, embora as organizações já estivessem organizadas em um cronograma para todo o ano. Apesar do desânimo e da tristeza, após um tempo, o grupo conseguiu se organizar para indagar o poder público sobre como ficaria a situação dos agricultores e agricultoras nesse contexto, ao passo em que os gestores pediram um tempo até receberem as orientações do Ministério da Educação. Quando saiu a alteração da lei e a resolução do FNDE, a Secretaria de Educação informou-os que naquele momento o município não compraria os produtos da agricultura familiar por serem perecíveis. Alegou dificuldade de logística na distribuição e na entrega dos alimentos com segurança e

---

27 Texto construído com base no relato de um técnico do Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop) que acompanha a experiência e atualizado em agosto de 2021.

proteção para estudantes e famílias.

Os agricultores ficaram um tempo sem reação, porque o CAE, inicialmente, apoiou a posição da Secretaria de Educação, e eles sentiram-se sem respaldo. Passado um tempo, perceberam que os argumentos não eram justos: o recurso estava disponível, a lei garantia a compra de 30% da agricultura familiar, e a prefeitura decidiu sobre a inviabilidade logística sem os consultar, sem diálogo, sem ouvir de que forma poderiam se organizar para resolver as questões. A partir de então, deu-se início a uma articulação no território com parceiros locais: Colégio de Área Territorial (Codeter), Consea, CAE, CPT, sindicato de trabalhadores rurais, secretaria de Agricultura, vereadores, todos uniram-se para fortalecer a luta, mas, apesar de toda a pressão, a prefeitura seguiu na mesma posição.

Mediante esta situação, o Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop) organizou uma denúncia que circulou nas redes sociais e teve boa repercussão, o que fez a luta ter maior visibilidade, inclusive externa, e pressionou a prefeitura a olhar para a questão de forma diferente. Desta vez, foi ela quem convidou representantes do movimento para conversar, mas se recusou a abrir a chamada pública.

Com parceiros locais e apoio da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), os grupos avaliaram novas formas de pressionar a prefeitura. Elaboraram uma carta de orientação para o gestor municipal reafirmando a importância da inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar naquele momento, argumentaram acerca das dificuldades da agricultura familiar de escoar sua produção e de sua maior dificuldade de acessar canais de comercialização convencionais e apresentaram a situação das famílias agricultoras que dependiam da venda para o Pnae para incrementar sua renda familiar. Anexaram à carta um abaixo-assinado que, além de Remanso, circulou nos municípios do Território Sertão de São Francisco.

A repercussão do caso foi tamanha que se tornou objeto do *Relatório sobre violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19*, realizado pela Relatoria Nacional de Direitos Humanos<sup>28</sup>.

---

28 DHESCA. Relatório sobre violações ao direito à alimentação escolar na Pandemia de covid-19. Disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Relatoria\\_DireitoaAlimentacao\\_VF.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Relatoria_DireitoaAlimentacao_VF.pdf).

Em 21 de junho de 2021, mais de um ano após o início das mobilizações, foi publicado no *Diário Oficial da União* o aviso de licitação chamada pública para o município, confirmando a força da luta e da resistência popular e uma vitória importante para o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Apesar da vitória dos agricultores, cabe a reflexão sobre o papel do CAE no caso de Remanso.

Segundo o relato, a posição do CAE, no início da pandemia, de se posicionar junto à prefeitura e contra a compra da agricultura familiar foi bastante desarticuladora dos movimentos. O conselho tem representantes do segmento que tentaram convencer os demais conselheiros, mas sem sucesso. O argumento da prefeitura de que o recurso estaria guardado e seria utilizado para comprar os produtos em outro momento não considerava o planejamento dos agricultores a partir dos contratos firmados no início do ano e nem os impactos da falta de renda destas famílias para a produção futura, ou seja, desconsiderava as necessidades básicas e urgentes desse grupo, que se encontrava vulnerabilizado.

A avaliação, que é compartilhada também no documento da Relatoria Nacional de Direitos Humanos, é que o CAE, no município, era muito fragilizado no que dizia respeito à formação política e à compreensão sobre a garantia de direitos, tudo isso em um contexto de falta de cultura de participação.

Este é um traço presente em muitos outros municípios e estados no país, e transformar essa realidade é fundamental para a realização do direito à alimentação escolar. Para tanto, é necessário que pessoas e grupos convencidos da importância da participação social para a realização de direitos ocupem e apoiem a formação desses espaços.

#### **d) O que monitorar no Pnae a partir da perspectiva do Dhana <sup>29</sup>**

No monitoramento das iniciativas é importante observar:

---

<sup>29</sup> Orientações retiradas do Guia Covid-19 alimentação escolar. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; FBSSAN, 2020.

a. se todo os estudantes estão sendo atendidos, de modo a cumprir com o **princípio universal do programa**. No caso de focalização, é preciso que seja feita uma justificativa por parte do poder público, e que a decisão sobre o público a ser atendido seja tomada de forma participativa e democrática, a partir de critérios capazes de abarcar todos os que necessitam e exigem o direito, e através de cadastros transparentes;

b. se estão sendo estabelecidas **estratégias e calendários de entrega**, de forma a manter uma frequência de entrega regular e permanente, até o retorno às aulas presenciais e priorizar estratégias que evitem aglomerações de pessoas, sendo o local escolhido amplo e arejado;

c. se há **estratégias de comunicação adequadas** para que informações sobre cadastramentos, locais das entregas, calendário e horário cheguem à família dos estudantes;

d. se os **alimentos estão chegando a povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais**;

e. se as **mulheres chefes de família estão recebendo alimentos** compatíveis para alimentar seus filhos.

f. se estão sendo atendidas as necessidades dos **estudantes que têm necessidades alimentares especiais**;

g. se estão sendo asseguradas as **condições de segurança e o fornecimento de EPIs**, como toucas, máscaras e luvas, a todas as pessoas envolvidas na distribuição dos *kits*;

h. se a **composição das cestas atende minimamente às necessidades nutricionais** e se inclui alimentos frescos e saudáveis, preferencialmente **adquiridos da agricultura familiar**;

i. se está sendo **garantida a aquisição de 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar**;

j. se estão sendo **mantidos os contratos e calendários de entrega dos agricultores fornecedores**, uma vez que a suspensão da entrega pode gerar desperdício e/ou invia-

bilizar sua produção futura;

l. se os **agricultores estão tendo seus direitos garantidos** em processos de negociações e em novas chamadas públicas.

## REFERÊNCIAS

ASA BRASIL; FBSSAN. **De olho na alimentação escolar**. Como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia? 2020.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação**. Brasília, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Comissão de Anistia. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. v. 2: Direitos dos povos indígenas. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Guia Covid-19 Alimentação Escolar**. 2020.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, 1969. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

CIDH. **Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais**. San Salvador, 1988. Disponível em: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

DE SCHUTTER. Final report: the transformative potential of the right to food, report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Report to Human Rights Council twenty-fifth session, Agenda item 3. Geneva: Human Rights Council, 2014.

FAO. **Diretrizes voluntárias sobre a realização progressiva do direito à alimentação**. Roma, 2015. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-Volunt%C3%A1rias.pdf> Acesso em: 13 out. 2021.

LEÃO, M. (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Abrandh, 2013.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais**. Genebra, 1989. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236247/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Comentário Geral número 3: a natureza das obrigações dos Estados-partes**. 1990. Tradução: Adriana Carneiro Monteiro. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Comentário Geral número 12: o direito humano à alimentação**. 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU. Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. **Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos: informe del experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa [...]**. 2019. Disponível em: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/40/5](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/40/5). Acesso em: 13 out. 2021.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil, 2017.

SCHOTTZ, V. **A incorporação de princípios de Segurança Alimentar e Nutricional ao Programa Nacional de Alimentação Escolar: trajetória e perspectivas**. 2019. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, v. 39, n. 1, p. 80-98, 13 jun. 2019.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compras de alimentos produzidos pela agricultura familiar**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SCHOTTZ, V. & CASEMIRO, J. **Lei da Alimentação Escolar**: uma importante conquista da sociedade. In: Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. A Agricultura Familiar e o Direito Humano à Alimentação: Conquistas e Desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

UN. **Universal Declaration of Human Rights**. Paris, 1948. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

VALENTE, F. L. S. **Rumo à realização plena do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas**. Brasília: FIAN Brasil, 2017. Tradução: Daniela Calmon. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/rumo-realizacao-plena-do-direito-humano-alimentacao-e-nutricao-adequadas-flavio-valente>. Acesso em: 13 out. 2021.

WORLD FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY. **Declaration of Nyéléni**: Declaration of the Forum for Food Sovereignty. Sélingué, 2007. Disponível em: <http://nyeleni.org/spip.php?article290>. Acesso em: 13 out. 2021.

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

- [fianbrasil.org.br](http://fianbrasil.org.br)
- [fbssan.org.br](http://fbssan.org.br)
- [alimentacaoescolar.org.br](http://alimentacaoescolar.org.br)
- [conferenciassan.org.br](http://conferenciassan.org.br)
- [alimentacaosaudavel.org.br](http://alimentacaosaudavel.org.br)
- [agroecologia.org.br](http://agroecologia.org.br)





 @fianbrasil

 fian@fianbrasil.org.br

 FIANnoBrasil

 70876-510 - CLN 413 BL A Salas 219-220 - Brasília - DF



crescer e aprender  
com comida de verdade  
Pelo direito à alimentação e à nutrição adequadas na escola



**FIAN**  
BRASIL



[fianbrasil.org.br](http://fianbrasil.org.br)