



## Articulação e mobilização da sociedade civil frente às ameaças ao Programa Nacional de Alimentação Escolar

Vanessa Schottz<sup>1</sup>

### Introdução

Há 10 anos, por ocasião da celebração dos 50 anos da FASE, escrevi um texto para a Revista Proposta intitulado “*Compra da agricultura familiar e camponesa para a alimentação escolar: conquista da organização da sociedade*”. Ele fazia um resgate do processo participativo de formulação e regulamentação da Lei 11.947/2009, em especial do artigo 14<sup>a</sup> que tornou obrigatória a compra de alimentos da agricultura familiar, destacando a intensa mobilização e atuação articulada de um conjunto amplo de redes, movimentos sociais e organizações ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), à agroecologia, economia solidária, saúde e nutrição.

Além de celebrar essa conquista e apresentar algumas potencialidades desse mercado institucional com base na experiência de assessoria da FASE junto a grupos, associações e cooperativas da agricultura familiar no sudoeste do Mato Grosso e baixo sul da Bahia, o artigo também apontou alguns desafios para a efetiva implementação da lei, que não se limitavam apenas ao PNAE. À medida que a compra da agricultura familiar ia sendo implementada, várias barreiras relacionadas a um conjunto amplo de políticas públicas foram sendo evidenciadas, como a dificuldade de acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), especialmente por mulheres, povos e comunidades tradicionais e acampados da reforma agrária, a legislação sanitária e a falta de infraestrutura adequada nas escolas, dentre outros.

Tais barreiras foram amplamente discutidas no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que exerceu papel protagonista tanto na formulação, na regulamentação quanto no controle social do PNAE, tendo se

---

<sup>1</sup>Professora do curso de Nutrição do Centro Multidisciplinar UFRJ-Macaé e do Programa de Pós Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional (PPGSAN/UNIRIO). Integra o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), o GT Mulheres da Articulação Nacional de Agroecologia e o comitê gestor do Observatório da Alimentação Escolar. Atuou como educadora popular do Programa Direito à Segurança Alimentar e Agroecologia da FASE entre 2005 e 2014. Integrou o grupo consultivo à implementação da compra da agricultura familiar entre os anos de 2010 e 2019.



configurado em um espaço estratégico de concertação entre a sociedade civil e diferentes setores de governo. O Consea apresentou, de forma bastante qualificada, diversas propostas para o fortalecimento do PNAE e readequação de outros programas e ações estratégicas para o seu funcionamento (SCHOTTZ, 2019).

De fato, é importante destacar que a reorientação do PNAE a partir da incorporação de princípios de SAN se deu em um contexto favorável caracterizado pela institucionalização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e de políticas voltadas para a agricultura familiar, pela experiência exitosa do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pela ampliação e fortalecimento dos espaços de governança e de participação e controle social. Além do Consea - órgão consultivo da Presidência da República, formado por  $\frac{1}{3}$  de governo e  $\frac{2}{3}$  da sociedade civil e recriado em 2003 - no âmbito do PNAE, foram instituídos o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo à implementação da compra da agricultura familiar<sup>2</sup>. Tais espaços tiveram um papel estratégico na construção de mecanismos diferenciados de aquisição da produção familiar pelo programa (SCHOTTZ, 2019).

Ao mesmo tempo em que estabelece a obrigatoriedade de compra da agricultura familiar, o artigo 14º faculta às entidades executoras (Secretarias municipais/estaduais de educação) a dispensa de licitação. Neste caso, a aquisição deve ser efetuada por meio de um procedimento administrativo voltado exclusivamente para a seleção de fornecedores da agricultura familiar - a Chamada Pública de Compra - onde devem constar de forma detalhada a quantidade e os gêneros alimentícios, a logística e a periodicidade de entrega e o preço.

Em comparação aos procedimentos licitatórios, o desenho da chamada pública apresenta algumas características que buscam conectar os instrumentos de compra aos objetivos e diretrizes do PNAE e adaptá-los à realidade da agricultura familiar,

---

<sup>2</sup> O Comitê Gestor era formado por gestores/as e técnicos/as de diferentes órgãos de governo (FNDE, MDA, MDS, CONAB e Ministério da Aquicultura e Pesca). O Grupo consultivo era constituído por duas organizações de representação dos gestores estaduais e municipais de educação mais representantes de 12 organizações da sociedade civil, dentre as quais a FASE e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.



destacando-se: i) além dos grupos formalizados, grupos informais ou agricultores/as individuais também podem ser fornecedores/as; ii) o preço é definido pela entidade executora com base em pesquisa de mercado; iii) substituição da compra pelo menor preço por novos critérios de seleção que priorizam fornecedores locais, assentados/as da reforma agrária, indígenas e quilombolas, alimentos orgânicos ou agroecológicos; iv) a elaboração da chamada deve considerar a sazonalidade e priorizar os alimentos produzidos localmente pela agricultura familiar; v) a chamada pode ser realizada mais de uma vez por ano, possibilitando melhor articulação entre demanda e oferta (SCHOTTZ, 2019). Todavia, observa-se que algumas entidades executoras adotam um formato híbrido de compra, mantendo algumas características dos procedimentos licitatórios, como, por exemplo, a seleção pelo menor preço (MALINA, 2012).

Apesar dos diversos desafios, ao longo dos anos foram sendo ampliados tanto o número de estados e municípios que passaram a comprar da agricultura familiar quanto o percentual de recursos destinado à compra - embora ainda não tenha sido alcançado o percentual mínimo de 30% em relação ao montante total de recursos federais do PNAE. Entre 2010 e 2016, este percentual passou de 4,9% para 24,84% (CONSEA, 2017). Essa série histórica aponta o caráter processual da implementação da política e a dinâmica de aprendizagem institucional. Já em 2017, pela primeira vez desde 2010, observou-se uma queda no percentual de compras que alcançou 21,49%<sup>3</sup>. Desde 2018, o FNDE não disponibiliza em sua página a consolidação dos dados referentes à compra da agricultura familiar após análise das prestações de contas efetuadas anualmente pelas entidades executoras<sup>4</sup>.

Nesta edição da Revista Proposta que celebra os 60 anos da FASE, novamente tenho a missão de escrever sobre o PNAE. Dessa vez, em um contexto muito adverso, marcado por enormes retrocessos democráticos e desmontes no sistema de proteção

---

<sup>3</sup> Informação disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>

<sup>4</sup> Por meio do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC) é possível acessar os dados públicos sobre a execução do PNAE ano a ano, segundo as informações prestadas pelas Entidades Executoras, todavia, não constam desde 2018 o consolidado final após análise do FNDE.



social e das políticas agrícolas voltadas para a agricultura familiar (SANTARELLI et al, 2019), acentuado, a partir de março de 2020, pela pandemia de Covid-19 (CPSSAN, 2020) e pelo aumento substancial da insegurança alimentar<sup>5</sup>. Nesse cenário, este artigo se propõe às seguintes reflexões: O que está em jogo em relação ao PNAE atualmente? Como a sociedade civil tem atuado frente às principais ameaças que pairam sobre o programa?

## **As ameaças ao marco legal do PNAE no contexto atual**

A partir de 2019, no contexto do governo Bolsonaro, intensificou-se, no Congresso Nacional, a tramitação de projetos de lei e medidas provisórias que visam alterar o marco legal do PNAE, indo na contramão dos objetivos e diretrizes estabelecidos pela Lei 11.947/2009. De maneira geral, tais iniciativas se caracterizam pela tentativa de setores ligados ao agronegócio, à indústria alimentícia, às grandes cadeias de supermercados e redes de cartão alimentação em garantir o acesso a esse mercado institucional através da inclusão obrigatória de determinados alimentos no cardápio escolar, fragilização dos dispositivos de compra da agricultura familiar e a autorização para a distribuição de cartões alimentação ou voucher, em casos emergenciais como a pandemia de covid-19.

O PL 3.292/2020 de autoria do Major Vitor Hugo (PSL-GO)<sup>6</sup>, por exemplo, propõe a destinação obrigatória de 40% dos recursos transferidos pelo FNDE para a aquisição de leite fluido e a retirada da prioridade na aquisição de alimentos produzidos por assentados/as da reforma agrária, povos indígenas e comunidades quilombolas, estabelecido pelo artigo 14º da Lei do PNAE. Já o PL 4.195/2012, apresentado pelo Deputado Afonso Hamm/PP-RS, torna obrigatória a inclusão de carne suína nas refeições fornecidas no âmbito do PNAE. Este projeto foi desarquivado

---

<sup>5</sup>De acordo com os dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (VIGISAN) em 2020 cerca de 119, 8 milhões de pessoas encontravam-se em situação de insegurança alimentar, sendo que 19,1 milhões estavam passando fome (insegurança alimentar grave). Disponível em: [www.olheparaafome.com](http://www.olheparaafome.com)

<sup>6</sup>O PL 3292/2020 foi aprovado pela Câmara dos Deputados e encontra-se em tramitação no Senado.



em 2019 e apensado a outros PLs, De acordo com o levantamento realizado pelo Observatório da Alimentação Escolar (ÓaÊ), mais de dez PLs desta mesma natureza estão tramitando (ÓaÊ, 2021).

Há também proposições que buscam alterar o desenho institucional do PNAE, em especial a dinâmica de gestão e financiamento, fragilizando o papel estratégico exercido pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)<sup>7</sup> na coordenação, fiscalização e financiamento do programa em âmbito federal. Em 2019, o Senador Izalci Lucas (PSDB-DF) apresentou o PL 5.695/2019<sup>8</sup> propondo alteração no formato de transferência dos recursos da cota-parte do salário educação<sup>9</sup> que, em sua totalidade, passaria a ser feita de forma automática e direta para os estados e municípios custear a execução de diversos programas, incluindo a alimentação escolar. Dessa forma, o FNDE deixaria de gerir a cota-parte de 40% do salário-educação e de redistribuí-lo a partir de uma lógica de equalização, o que poderia aumentar as distorções e desigualdades entre os entes federados, afetando, principalmente, os municípios de pequeno porte. O PL também transfere a definição sobre o percentual mínimo de aquisição de alimentos da agricultura familiar para estados e municípios.

Com a declaração da pandemia por Covid-19 pela Organização Mundial da Saúde, as aulas presenciais foram suspensas e substituídas por ensino remoto emergencial. A atuação articulada de organizações e movimentos sociais foi fundamental para que fosse aprovada e sancionada, ainda no início de abril, a Lei 13.987/2020 que autorizou as entidades executoras a manterem o atendimento dos estudantes da rede pública pelo programa a partir da distribuição de Kits de alimentos.

Embora ainda não haja dados nacionais sobre a execução do programa durante a pandemia, é possível identificar que esse processo vem ocorrendo de forma bastante

---

<sup>7</sup> O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e responsável pela execução de políticas educacionais.

<sup>8</sup> O PL 5.695/2019 encontra-se em tramitação no Senado Federal, aguardando a indicação de relator.

<sup>9</sup> O Salário Educação é uma contribuição social que incide sobre a folha de pagamentos de empresas e destinada ao financiamento da educação básica.



heterogênea. Diversos estados e municípios adotaram a transferência de renda por meio de cartão ou voucher em lugar dos kits, utilizando, nesses casos, recursos próprios. Em função disso, tem sido recorrente a articulação junto a parlamentares para apresentação de projetos de lei ou emendas que buscam alterar a Lei 13.947/2020 para que seja autorizada a modalidade de transferência de recursos diretamente às famílias dos estudantes em situações emergenciais ou de calamidade pública. Por duas ocasiões - MPV nº 934/2020 e PL 2159/2020 - essas propostas de alterações foram rejeitadas. Todavia, novamente essa questão foi retomada com o PL 284/2021, de autoria da deputada Luisa Canzini (PTB-PR) e que está tramitando na Câmara.

## **O PNAE é nosso! A luta da sociedade pelo direito à alimentação escolar**

As diversas tentativas de desvirtuamento do PNAE em função dos interesses de mercado têm encontrado forte resistência popular de movimentos, organizações e redes ligadas aos campos da SAN, educação, nutrição, agroecologia e agricultura familiar.

Mesmo com a extinção do Consea, em um contexto mais amplo de graves retrocessos democráticos e desmonte da Política Nacional de Participação Social, a sociedade civil que historicamente protagonizou o processo de institucionalização da SAN enquanto objetivo de política pública, vem se mantendo mobilizada e articulada. Uma das principais expressões da vitalidade dessa mobilização é a Conferência Nacional Popular, por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN).

Logo no início da pandemia, a CPSSAN elaborou um documento que apresentava um conjunto de propostas, de caráter urgente e emergencial, e que deveriam ser implementadas pelas três instâncias de governo. Ele aponta a importância estratégica do PNAE para a garantia do acesso à alimentação de mais de 40 milhões de estudantes e para o fomento à agricultura familiar e necessidade de mantê-lo durante o período de suspensão das aulas presenciais.





A atuação articulada da sociedade tem cumprido um papel extremamente importante em relação à garantia da alimentação escolar enquanto um direito humano a ser assegurado aos estudantes da rede pública de educação básica de forma universal e em consonância com os princípios de SAN. Pontuamos brevemente algumas dessas ações: i) incidência política junto ao Congresso Nacional para tentar barrar a aprovação de medidas legislativas que ameaçam o PNAE; ii) formação de ativistas e conselheiros/as sobre mecanismos e estratégias de exigibilidade do PNAE; iii) monitoramento e denúncia pública de situações de violação ao direito à alimentação escolar; v) campanhas de sensibilização, como por exemplo, a campanha “Agricultura Familiar é Saúde na Alimentação Escolar”; vi) realização da pesquisa-ação “Comida de verdade nas escolas do campo e da cidade”<sup>10</sup>.

Um dos desdobramentos desse processo foi o lançamento, em fevereiro de 2021, do Observatório de Alimentação Escolar (ÓaÊ), cujo comitê gestor é formado pelo FBSSAN, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, MST e ActionAid Brasil e de um comitê ampliado que reúne 14 organizações.

Apesar do pouco tempo de existência, o ÓaÊ vem desempenhando um papel estratégico na articulação das ações de mobilização e incidência política sobre o Congresso Nacional para evitar retrocessos no marco legal do PNAE, tendo, inclusive, elaborado diversas notas técnicas<sup>11</sup> que analisam de forma pormenorizada as principais ameaças legislativas. Tais documentos têm sido de grande importância para subsidiar o diálogo com os/as parlamentares e ampliar o debate sobre o que está em jogo no atual cenário.

O observatório também tem estimulado o debate público a partir de iniciativas de ampliação das vozes dos sujeitos de direito, como a campanha “**Conta pra Gente**” que visa conhecer e divulgar a percepção dos/as estudantes da rede básica de ensino e da agricultura familiar sobre a alimentação escolar.

---

<sup>10</sup> A campanha e a pesquisa-ação são fruto de uma parceria entre a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e o FBSSAN

<sup>11</sup> As notas técnicas estão disponíveis no site do ÓaÊ no seguinte endereço eletrônico: <https://alimentacaoescolar.org.br/notastecnicas/>



Mesmo em um cenário de intenso desmonte e/ou fragilização dos espaços de monitoramento e controle social, em âmbito nacional, a atuação articulada da sociedade civil em torno da defesa do PNAE como uma ação estratégica para a garantia da SAN e a realização do DHANA tem cumprido um papel de suma importância frente às diversas iniciativas legislativas de desvirtuamento do programa, que se intensificaram a partir de 2019.

## Referências Bibliográficas

CONSEA. **Exposição de Motivos nº 002-2017**, de 27 de setembro de 2017. Brasília: 2018.

CPSSAN. **Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!** 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/>

MALINA, Leia. Chamada Pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo**. CORÁ, M.A.J; BELIK, W. (orgs). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. pp 15-25.

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **A quem interessa mudar a lei do PNAE?** Disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/A\\_quem\\_interessa\\_mudar\\_o\\_PNAE.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/A_quem_interessa_mudar_o_PNAE.pdf)

SANTARELLI, M. et al. **Informe Dhana 2019**: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2019.102p.

SCHOTTZ, Vanessa. A Incorporação de Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional ao Programa Nacional de Alimentação Escolar: Trajetórias e Perspectivas. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 39, n. 1, jan./jun. 2019. pp. 80-98.