



ÓAÊ

observatório da
alimentação
escolar

DOSSIÊ ÓAÊ

2025-2026

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
NA TRANSIÇÃO DOS
SISTEMAS ALIMENTARES



observatório da
alimentação
escolar

DOSSIÊ ÓAÊ 2025-2026

ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NA
TRANSIÇÃO
DOS SISTEMAS
ALIMENTARES

Brasília
Novembro de 2025



Esta publicação é um documento do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ)

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

NÚCLEO EXECUTIVO



Composto por: Luana de Lima Cunha, Maria Emilia Pacheco, Mariana Santarelli, Pedro Vasconcelos e Vanessa Schottz

Coordenação: Mariana Santarelli

Assessoria Executiva e de Pesquisa:

Débora Evellyn Olimpio

Assessoria de Comunicação: Yuri Simeon

Assessoria de Incidência Política: Maíra Miranda

COMITÊ CONSULTIVO

ActionAid Brasil | Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável | Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) | Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) | Associação Brasileira de Nutrição (Asbran) | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) | Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) | Conselho Federal de Nutrição (CFN) | Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) | Federação Nacional de Nutricionistas (FNN) | Instituto de Defesa de Consumidores (Idec) | Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) | Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDESSAN) | Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)

PUBLICAÇÃO

Coordenação e organização: Débora Evellyn Olimpio e Mariana Santarelli

Editoração e revisão: Ivna Feitosa

Ilustrações: Marina Nicolaiewsky

Projeto gráfico e diagramação: Patrícia Nardini

Participam desta edição: Adriano Nascimento Paixão; Albaneide Maria de Lima Peixinho e Shirley Silva Diogo; Giorgia Castilho Russo, Tamara Correia de Andrade, Samanta Nascimento Fabbris, Luiza Delazari Borges e Laís Amaral Mais; Kerley Arruda; Leonardo Halszuk Luiz de Moura; Luana de Lima Cunha, Laura Souza e Márcio Menezes; Lyllian de Paula Muniz da Silva; Mariana Santarelli e Débora Olimpio; Nelson Luiz Krupinski e Rodrigo Teles; Rede de Cecanes; e Yayenca Yllas, Heloisa Tozato e Marcelo Borges Rocha.

Como referenciar esta publicação:

SANTARELLI, Mariana; OLIMPIO, Débora E. (orgs.). Dossiê ÓAÊ 2025: alimentação escolar na transição dos sistemas alimentares. Brasília, DF: FIAN Brasil; ÓAÊ, 2025. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/dossie-aoe-2025-2026-alimentacao-escolar-na-transicao-dos-sistemas-alimentares/>.

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

Dossiê ÓAÊ 2025-2026 : alimentação escolar na transição dos sistemas alimentares / organização Débora Evellyn Olimpio, Mariana Santarelli ; ilustração Marina Nicolaiewsky ; diagramação Patrícia Nardini. --1. ed. -- Brasília, DF : FIAN Brasil : Observatório da alimentação escolar (ÓAÊ), 2025.

Vários autores.

ISBN 978-65-88708-56-9

1. Agricultura familiar - Brasil 2. Alimentação escolar 3. Alimentação saudável 4. Educação escolar - Brasil 5. Indígenas - Educação 6. Meio ambiente 7. Mudanças climáticas - Brasil 8. Nutrição - Aspectos da saúde 9. Nutrição - Aspectos sociais - Brasil 10. Políticas públicas - Brasil 11. Quilombolas - Brasil 12. Saúde - Aspectos nutricionais I. Olimpio, Débora Evellyn. II. Santarelli, Mariana. III. Nicolaiewsky, Marina. IV. Nardini, Patrícia.

25-318800.3

CDD-613.2083

Índices para catálogo sistemático:

1. Nutrição : Crianças e adolescentes : Ciências médicas 613.2083

Livia Dias Vaz - Bibliotecária - CRB-8/9638

APOIO

IBIRAPITANGA



Site: alimentacaoescolar.org.br

E-mail: observatorio@alimentacaoescolar.org.br

Novembro de 2025

SUMÁRIO

5 Introdução

PARTE 1

TRANSIÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES

ENTREVISTA

- 10 Transição agroecológica do MST e as políticas de compras públicas: “seguramente existimos porque tem PNAE”**

Nelson Luiz Krupinski e Rodrigo Teles

- 16 10 anos da lei Escola Mais Orgânica: a experiência do município de São Paulo na promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis no PNAE a partir da agroecologia**

Giorgia Castilho Russo, Tamara Correia de Andrade, Samanta Nascimento Fabbris, Luiza Delazari Borges e Laís Amaral Mais

- 26 Reflexões sobre as transformações dos hábitos alimentares indígenas e o papel da alimentação escolar**

Leonardo Halszuk Luiz de Moura

- 35 Caminhos para a transição de sistemas alimentares a partir da ampliação das compras públicas para a alimentação escolar de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**

Luana de Lima Cunha, Laura Souza e Márcio Menezes

- 44 Um século de alimentação escolar como direito, saúde e sustentabilidade**

Albaneide Maria de Lima Peixinho e Shirley Silva Diogo

- 52 Hortas pedagógicas e currículos vivos no desemparedamento das infâncias**

Yayenca Yllas, Heloisa Tozato e Marcelo Borges Rocha

SUMÁRIO

PARTE 2

DESAFIOS DO DESENHO E DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE

ENTREVISTA

- 64 O trabalho nas cozinhas escolares: “a tia da merenda já foi, ela ficou lá para trás”**

Kerley Arruda

ENTREVISTA

- 69 A labuta das cozinheiras escolares de Paço do Lumiar: “estamos conseguindo nossos direitos”**

Lyllian de Paula Muniz da Silva

- 73 A hora da verdade da alimentação escolar: o que nos contam as nutricionistas e cozinheiras escolares do PNAE**

Mariana Santarelli e Débora Olimpio

- 82 Rede de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar: uma conquista da política de alimentação escolar brasileira**

Rede de Cecanes

- 90 Caminhos e descaminhos da proposta de uma política brasileira de alimentação escolar**

Mariana Santarelli

- 98 Perspectivas para uma nova matriz de distribuição dos recursos do PNAE**

Adriano Nascimento Paixão

- 105 Lista de siglas e abreviaturas**

- 108 Sobre o ÓAÊ**

INTRODUÇÃO

Ailton Krenak e Davi Kopenawa, grandes pensadores e lideranças indígenas de nossos tempos, têm nos alertado: se não aprendermos a pisar suavemente na Terra, o céu cairá sobre nossas cabeças! Assim, anunciam e buscam mobilizar a sociedade para reverter um iminente colapso ambiental e climático.

Não faltam vivências reais, nem tampouco evidências científicas, que nos mostram como as mudanças do clima, ao mesmo tempo, afetam e são afetadas pelos sistemas alimentares, comprometendo a produção de alimentos, a sociobiodiversidade e o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana). Um dos principais desafios dos novos tempos é redesenhar nossos sistemas alimentares, tornando-os mais resilientes, saudáveis e sustentáveis, sem comprometer a disponibilidade e a qualidade dos recursos naturais para as gerações atuais e futuras. Ou melhor, remoldá-los pelos meios de um “futuro ancestral” que já estava aqui e que é carregado pelas memórias vivas da terra e dos ancestrais¹.

Sistemas alimentares baseados na monocultura de larga escala, que, em grande medida, abastecem a indústria de produtos comestíveis ultraprocessados, compondo cadeias longas de produção e consumo, intensificam os desequilíbrios ecológicos, favorecem a perda da biodiversidade e agravam a saúde das pessoas e do planeta. Por outro lado, sistemas alimentares locais, baseados em práticas sustentáveis e agroecológicas e em saberes tradicionais, associados a hábitos alimentares saudáveis e culturalmente enraizados, se mostram cada vez mais como a saída para o colapso climático.

Nesta edição do Dossiê ÓAÊ, nos propomos a adentrar essa conversa atual e necessária, buscando investigar em que medida o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pode contribuir para a transição dos sistemas alimentares. Um olhar sobre as diretrizes do programa, alinhadas aos guias alimentares da população brasileira, já nos mostra a indissociabilidade entre a garantia do Dhana e a promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

Em 2025, durante a produção deste dossiê, foram ampliadas as metas que fazem do PNAE uma política voltada para a justiça climática. O percentual de compras da agricultura familiar passou do mínimo de 30% para o de 45%². Além disso, a Resolução FNDE n. 03/2025 reduziu de 20% para 15% o percentual permitido para aquisição de processados e ultraprocessados, percentual que cairá para 10% em 2026.

...

1 Como ensina Ailton Krenak em seu livro *Futuro ancestral*, publicado em 2022 pela Companhia das Letras.

2 O aumento do percentual de compra da agricultura familiar foi sancionado durante a finalização desta publicação. Por isso, consta nos artigos o percentual de 30%, que era o vigente na submissão dos artigos e no processo de revisão junto aos autores.



Ao priorizar cada vez mais a compra local e regional de alimentos *in natura* e minimamente processados produzidos pela agricultura familiar, o PNAE dinamiza cadeias curtas de abastecimento de alimentos, contribuindo para a redução tanto da degradação ambiental quanto das doenças associadas à má alimentação. O que idealmente se busca com o PNAE é a criação de um ambiente alimentar escolar, onde a alimentação ofertada, associada ao que se aprende sobre alimentação no cotidiano escolar, influencia diretamente a formação de hábitos alimentares saudáveis. Por isso, são tão importantes a substituição dos ultraprocessados por alimentos *in natura* e minimamente processados, a aquisição de alimentos agroecológicos para o PNAE e, ainda, as iniciativas multidisciplinares de Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

A primeira parte deste Dossiê, dedicada ao tema da transição dos sistemas alimentares, traz análises sobre as diretrizes e práticas que fazem do PNAE um incentivo à essa transição. Como de praxe, a publicação começa com uma entrevista inspiradora, que nesta edição dá voz às experiências de transição agroecológica de cooperativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), impulsionada pela comercialização no mercado institucional de produtos orgânicos como arroz, extrato de tomate e suco de uva. A perspectiva da agroecologia ganha ainda mais destaque com o artigo seguinte, que aborda a experiência de 10 anos de implementação da Escola Mais Orgânica no município de São Paulo, uma iniciativa inovadora e permeada por desafios, que valoriza a participação social, a intersetorialidade e a agroecologia como fundamento para a transformação dos sistemas alimentares.

Na sequência, dois artigos estabelecem a relação entre o PNAE e as economias da sociobiodiversidade, mostrando como a priorização da aquisição de alimentos de povos e comunidades tradicionais e de povos indígenas e quilombolas pode enaltecer saberes tradicionais e valorizar o uso sustentável dos recursos naturais, a conservação e a inclusão social. O primeiro deles conta a experiência de inclusão de alimentos tradicionais na alimentação escolar do povo indígena Arara; o segundo trata dos desdobramentos do encontro *Compras públicas para a alimentação escolar entre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais: por onde avançar?*, promovido pelo ÓAÊ e pelo Observatório das Economias da Sociobiodiversidade (ÓSocioBio). Esses artigos apresentam caminhos rumo a avanços institucionais necessários para que o PNAE, de fato, se torne um programa catalisador de transformação ecológica e de enfrentamento à homogeneização das culturas e hábitos alimentares.

Esse bloco é fechado por dois artigos. Um mostra como o PNAE vem se desenvolvendo historicamente como uma política capaz de integrar direitos, saúde e sustentabilidade; o outro, como a contribuição efetiva para a transição dos sistemas alimentares e para a justiça climática depende de movimentos que começam no chão da escola, com as mãos das crianças na terra, por meio de hortas pedagógicas e da valorização multidimensional dos saberes em práticas vivas de EAN.

Na segunda parte deste Dossiê, mergulhamos nos desafios do desenho e da implementação do PNAE, iniciando com a escuta aberta a duas cozinheiras da alimentação escolar. Elas nos contam sobre o cotidiano de quem transforma os alimentos em pratos de comida, enfrentando a ausência de condições adequa-

das e até mesmo racismo, enquanto garantem com dedicação a alimentação de crianças e adolescentes nas escolas. Em seguida, apresentamos e analisamos, de forma combinada, os achados das pesquisas *Conta pra Gente* feitas com nutricionista e cozinheiras e conduzidas pelo ÓAÊ.

Logo após, um artigo assinado por 24 Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes) faz um balanço de como a Rede de Cecanes ganhou corpo ao longo de quase duas décadas, consolidando-se como instâncias institucionais constitutivas do PNAE, com capilaridade territorial e capacidade operativa reconhecida. O ÓAÊ reafirma seu apoio à rede, que reivindica que o Ministério da Educação (MEC) reveja a proposta de unificação e redução dos Cecanes e atue pela manutenção das atividades dessa rede fundamental para a garantia do direito à alimentação escolar.

Os dois últimos artigos desta edição apresentam reflexões fundamentais para o permanente aperfeiçoamento do PNAE, o que se faz ainda mais necessário frente às ambiciosas metas de redução da aquisição de processados e ultraprocessados e à ampliação das compras da agricultura familiar. O primeiro trata dos caminhos e descaminhos da proposta de criação, por lei, de uma política brasileira de alimentação escolar. O segundo apresenta soluções para garantir mais equidade na distribuição dos recursos federais do PNAE. Ambos apontam para novos caminhos de regulamentação, de forma complementar à Lei do PNAE, para que a alimentação escolar venha a se consolidar como uma política federativa e de Estado, com capacidade de enfrentamento das desigualdades e com sustentabilidade política e financeira.

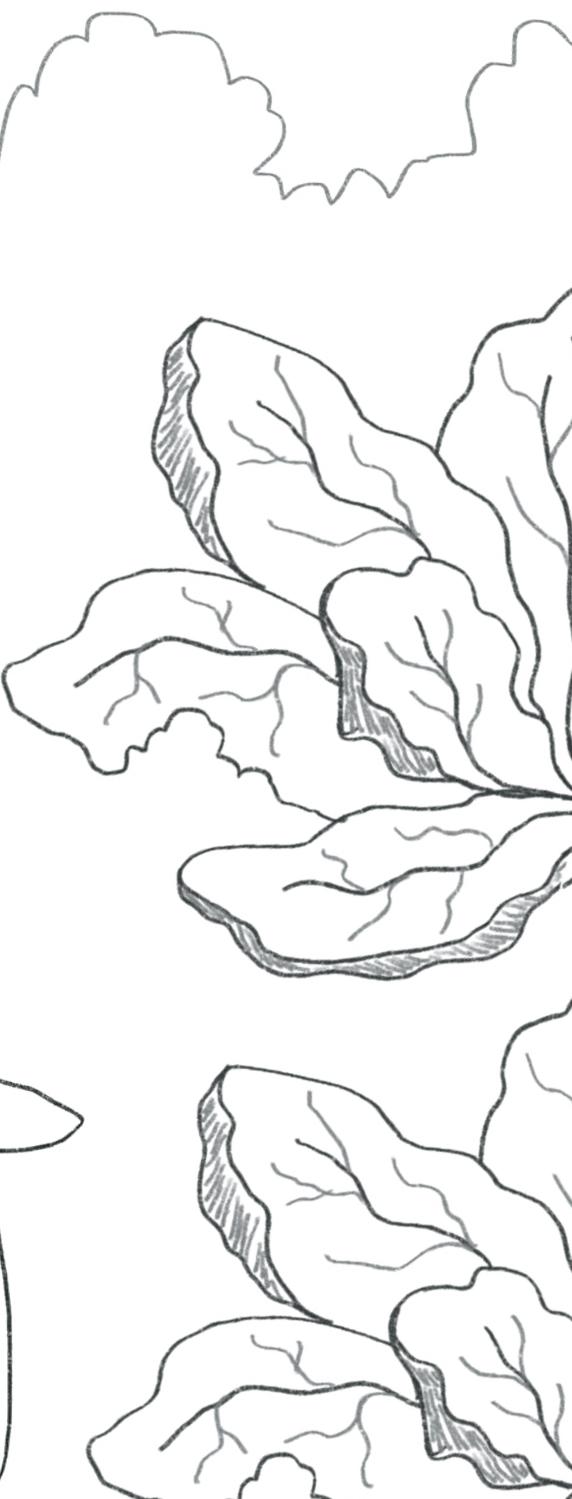
Com esta edição, esperamos plantar sementes e regar mudinhas para que o PNAE siga crescendo e alimentando nosso esperançar. Boa leitura!



PARTE 1

TRANSIÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES





ENTREVISTA

TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA DO MST E AS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS: “SEGURAMENTE EXISTIMOS PORQUE TEM PNAE”

Nas últimas décadas, a luta pela terra e a resistência dos agricultores do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) encontraram nova força ao apostar na agroecologia e na transição agroecológica como estratégias associadas à reforma agrária. Nesses novos rumos, outra importante aposta foi o foco em programas de compras públicas – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – como forma de comercialização dos alimentos saudáveis e agroecológicos produzidos pelos agricultores familiares e cooperativas do movimento.

Para conhecermos mais sobre a perspectiva agroecológica do MST e a relevância do mercado público do PNAE para a transição agroecológica, conversamos com:

NELSON LUIZ KRUPINSKI, agricultor familiar assentado da reforma agrária no município de São Jerônimo, Rio Grande do Sul (RS), onde produz com sua família arroz e hortaliças agroecológicos. Hoje, é presidente da Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre (COOTAP), da qual faz parte desde 2010.

RODRIGO TELES, coordenador do Escritório de Comercialização Institucional (ECI) do MST, situado na cidade de São Paulo (SP). O ECI é uma ferramenta de comercialização e serve de apoio às cooperativas do movimento no âmbito do fornecimento de alimentos minimamente processados para o mercado institucional.

Nelson, conta um pouco para a gente sobre o histórico e a atuação da COOTAP?

NELSON KRUPINSKI Mais de 90% da nossa comercialização externa está vinculada às políticas de alimentação: o PAA e o PNAE, mas principalmente o PNAE. Temos um tanto de caminhada de 2011 para cá, fornecendo para escolas de estados e de municípios do Rio Grande do Sul até a Bahia, São Paulo, Minas, Rio de Janeiro, Brasília, Goiás, Paraná, Santa Catarina.

Nosso foco principal são as prefeituras e os governos no Centro-Oeste, São Paulo e Rio. E aqui no Rio Grande do Sul nós fazemos um trabalho bem de forminha com as escolas, principalmente no fornecimento de estocáveis, arroz, leite, suco, leite em pó. Nos municípios daqui, nós também atuamos fortemente com os grupos gestores da horta, organizando os produtores de alimentos *in natura*, principalmente vegetais e frutas.

Temos, ainda, um segundo produto da nossa linha, que é o molho de tomate, as polpas de tomate. A gente fornece para várias prefeituras, a mais significativa

é a de São Paulo. Nos últimos 12 meses, fornecemos mais de 80 toneladas desse produto, uma importante fonte de renda para as famílias.

A COOTAP, hoje, é formada por 658 famílias agricultoras. Coordenamos, junto com o Grupo Gestor do Arroz Agroecológico do MST, uma das maiores áreas de produção de arroz agroecológico do Brasil. Coordenamos também a produção de arroz em conversão, que nós chamamos de arroz em transição, produzido em áreas que estão em transição para o orgânico. São 230 famílias certificadas nessa produção, sendo mais de 120 agricultores organizados e certificados com a produção de hortas. Há em torno de 80 famílias agricultoras, produtoras de hortaliças e frutas, que não são certificadas, mas boa parte desses produtos também é agroecológica.

Essa é a cooperativa. E é sua abrangência real. Nós estamos em 19 assentamentos. Mas, no último período, em função do tomate, a gente abriu para outros municípios da Serra Gaúcha principalmente, onde nós buscamos parte do tomate. São pequenos agricultores também. E isso permitiu que nós abrangêsssemos a produção, por exemplo, em Vacaria, região fria, mas muito produtiva, com tomate e outras frutas, como amora, mirtilo, morango, que a gente processa em nossas agroindústrias.

A marca Terra Livre é específica da COOTAP ou há outras cooperativas que também vendem sob essa marca?

NELSON KRUPINSKI A marca Terra Livre Agroecológica é a marca da cooperativa³. A base dela é formada por cinco cooperativas, mas a marca está registrada em nome da COOTAP, que representa todas essas famílias. Ela foi construída por conta desse conjunto, no início, principalmente pelo arroz agroecológico. Essa construção, essa discussão, foi lá em 2012, 2013. Também temos utilizado a marca para produtos vegetais, mas ela é exclusiva para produtos orgânicos certificados.

Como foi a história do arroz, da transição agroecológica? E, complementando a pergunta, o mercado das compras públicas teve algum papel de incentivo a essa transição?

NELSON KRUPINSKI Boa pergunta. O Grupo Gestor do Arroz Agroecológico surgiu depois de uma forte crise na cadeia produtiva do arroz convencional. Inspirada em algumas experiências da produção das hortaliças, a discussão sobre a transição agroecológica começou lá pelo ano 2000 em alguns assentamentos da região de Porto Alegre. E quando começou essa experiência, havia muitas dúvidas sobre manejo, produção, cultivo, havia muita carência técnica.

A troca de experiências campesino a campesino, agricultor a agricultor, as assessorias, a assistência técnica e tudo mais constituíram o Grupo Gestor do Arroz Agroecológico. Hoje, a gente conta com um grupo forte de técnicos, parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), o Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),

...

³ Saiba mais sobre a marca em: <https://terralivreagroecologica.com.br/>.





nos diferentes espaços da cadeia produtiva, tanto na produção de sementes, grãos, bioinsumos, quanto na indústria e na armazenagem.

Até mais ou menos 2007, muito do nosso arroz era produzido de forma agroecológica e comercializado no mercado convencional mesmo, enquanto buscávamos recursos para a estratégia de autonomia desde a produção até a comercialização. Em 2008, surgiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e nós iniciamos a entrega, na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), do arroz agroecológico embalado pelas famílias agricultoras. De 2012 até 2016, foi o maior crescimento do grupo. Chegamos a 5 mil hectares de área plantada. Hoje, temos em torno de 3.600 hectares de arroz plantado no conjunto do grupo.

Estamos nos reorganizando e rediscutindo no dia a dia dos assentamentos para manter a produção do arroz e das hortaliças agroecológicos. Em 2023, 2024, as enchentes nos abalaram demais, principalmente na região onde estamos, em Eldorado do Sul, onde até a área de moradia das famílias foi atingida. Mas também em Nova Santa Rita, onde os territórios foram praticamente destruídos pelas enchentes. Praticamente não teve colheita de toda a produção do arroz das safras de 2023 e 2024.

Além do emocional das famílias e dos prejuízos econômicos, a nossa força foi reconstruir, não deixar acabar o projeto de produção agroecológica, tanto do arroz quanto das hortas. Fomos em busca das políticas públicas, recebemos sementes e conseguimos repactuação de dívidas e bonificação de dívidas de investimento e custeio. O prejuízo geral do grupo passou dos 16 milhões de reais.

Ainda estamos no processo de recuperação das nossas áreas, da nossa parte produtiva, das estruturas. As políticas públicas têm nos ajudado bastante a nos manter na atividade, nos dão uma garantia de comercialização através do PAA e do PNAE. Isso nos permite organizar um planejamento produtivo, um determinado tamanho da cooperativa e do negócio, como também organizar a renda das famílias, o fluxo de caixa, otimizar o trabalho, a logística e tudo mais.

Nessas situações de calamidade, de enchentes, como se dá a renegociação de contratos de fornecimento vigentes com prefeituras e governos? Como foi nas últimas enchentes?

NELSON KRUPINSKI Quando aconteceu a enchente, nós estávamos com mais ou menos 75% da produção do arroz colhida. A nossa unidade de armazenagem não foi afetada e tínhamos boa parte do arroz estocado. Isso nos possibilitou honrar os contratos que tínhamos, mas não foi possível fazer mais vendas. O faturamento em vendas diminuiu mais de 25% no ano passado em função dessa situação.

Mas mantemos os contratos e mudamos o cronograma de execução. Houve diálogo com as prefeituras, com os governos e com o PNAE, principalmente durante a enchente, quando as estradas ficaram inundadas e não havia travessia. Houve uma boa compreensão da sociedade como um todo. O PNAE foi parceiro nesse sentido.

Isso permitiu que a gente se mantivesse em pé. Se não tivesse tido essa compreensão, nós teríamos muita dificuldade de sobrevivência, porque perder o contrato no meio da safra significaria esperar nova licitação, e isso é um ano de perda na venda institucional.

Nelson, aproximadamente, qual percentual da produção de arroz agroecológico da COOTAP vai para a alimentação escolar?

NELSON KRUPINSKI Hoje, em torno de 70% do nosso arroz vai para o PNAE. Outra parte vai para o PAA, e uns 10% para o mercado convencional, as feiras, os mercados de varejo.

Muito legal. Ou seja, a grande maioria da produção é principalmente destinada para a alimentação escolar.

NELSON KRUPINSKI Seguramente. Seguramente existimos porque tem PNAE.

Teles, gostaria que você nos contasse um pouco sobre outras experiências do MST e o que o PNAE representa para a perspectiva da transição agroecológica e para a comercialização, de maneira geral, dos produtos dos assentamentos onde o MST está.

RODRIGO TELES O Escritório de Comercialização Institucional (ECI) do MST representa as cooperativas nas prefeituras e em outros órgãos públicos que compram alimentos da agricultura familiar e de assentamentos, seja para o PNAE ou para o PAA. A COOTAP é uma dessas cooperativas e é uma das primeiras a fomentar essa ferramenta que hoje atua aqui em São Paulo. São ligadas ao ECI 27 cooperativas espalhadas pelo Brasil todo. Mas, que atuam mais organicamente e que têm capacidade de fornecimento e de escala da produção, são cerca de 15 cooperativas.

Nós monitoramos o mercado institucional, principalmente do PNAE e do PAA, tanto para prefeituras quanto para os outros órgãos públicos que também têm que, obrigatoriamente, por lei, executar essas políticas públicas. Lógico, dentro de todos os limitantes que principalmente o PAA apresenta, no sentido de os entes públicos criarem os editais e efetivamente executarem as compras. Mas essas duas políticas públicas têm sido, apesar do desmonte do PAA que houve no governo passado, muito importantes para dar vazão à nossa produção. E não só das cooperativas do movimento, mas também de uma grande quantidade de cooperativas de pequenos agricultores, seja com alimentos minimamente processados, que é o caso que a gente trabalha, seja com alimentos *in natura*.

Quais são os principais alimentos que são comercializados hoje por essas cooperativas e como está a perspectiva agroecológica e orgânica na comercialização?

RODRIGO TELES Pelo ECI, a gente comercializa arroz orgânico de três tipos: polido, parboilizado e integral em menor escala. Há comercialização de extrato de tomate orgânico, geleias e doces orgânicos e suco de uva orgânico. E também há alimentos que são convencionais, que não são orgânicos.

A gente comercializa feijão-preto, feijão-carioca, leite em pó e do tipo UHT, outros tipos de suco, sucos mistos, de tangerina, manga e maçã. São itens variados da cesta básica. Café também, orgânico e não orgânico. Derivados de milho, fubá, canjiquinha, farinha de milho, que não são orgânicos, mas vêm de um processo de transição com sementes não transgênicas. Futuramente, com semente de produção crioula. São basicamente esses itens.



A Lei do PNAE permite que seja pago até 30% a mais para os produtos orgânicos certificados. Isso costuma acontecer em relação aos produtos que são comercializados pelas cooperativas do MST?

RODRIGO TELES Aconteceu, aconteceu bastante em alguns editais, principalmente nos últimos dois anos em algumas prefeituras de Minas. Mas muitos locais acabam optando por fazer o preço final já acrescendo 30%, não colocando um preço convencional e depois se dando essa liberdade dos 30%. E muitos locais também não colocam, porque alegam que o orçamento não é suficiente para comprar a quantidade que eles querem comprar.

Em muitas oportunidades há, sim, o acréscimo de 30%, mas em muitas prefeituras o que se diz é: não temos orçamento, não posso comprar, o Ministério Público está em cima, o Tribunal de Contas está em cima, tenho que comprar mais barato. São os elementos da antiga Lei 8666⁴, que brecam o desenvolvimento de compras pelas prefeituras para atender à política do PNAE. Acho que tem um longo caminho ainda, a gente precisa recuperar esse espaço de discussão, de elaboração, para fortalecer a política.

Você consegue dimensionar qual é a relevância do PNAE para as cooperativas do MST em geral e na perspectiva da transição agroecológica?

RODRIGO TELES Eu acredito que o PNAE, para as cooperativas do movimento que a gente tem monitorado, é a principal ferramenta de comercialização. As cooperativas entregam muitos produtos minimamente processados via PNAE, mas também trabalham localmente com o PAA, com produtos *in natura* entregues diretamente para os municípios onde elas estão localizadas. Essas duas políticas públicas são a maioria da porcentagem de comercialização hoje em dia. Elas são, da sua maneira organizativa, fomentadoras da produção e da comercialização. Seja para comercializar com prefeituras, seja para a alimentação escolar ou para outros órgãos, elas têm uma importância fundamental na sobrevivência das nossas cooperativas.

Eu queria reforçar também essa oportunidade que os pequenos agricultores têm de fornecer para o PNAE, e de fornecer para as crianças alimentos de qualidade, sustentáveis. Reforçar o quanto é gratificante para nós chegar com arroz orgânico para uma criança de periferia que, pelas vias do mercado, nem sempre o seu pai ou sua mãe teria acesso, por falta de informação ou pelos níveis normais de mercado. Ainda é um mito que o produto orgânico é caro, ele é muito especulativo em nichos de mercado, nos grandes varejos. Acho que temos que dialogar cada vez mais sobre essa oportunidade.



⁴ A Lei n. 8.666/1993 foi revogada pela Lei n. 14.133/2021: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm.

Uma última pergunta para vocês dois: vem à cabeça de vocês alguma coisa que poderia ser aperfeiçoada no PNAE para que, de fato, o programa possa se consolidar como uma política que fomenta a transição e a produção agroecológica?

NELSON KRUPINSKI A política em si tem um bom objetivo, acho que o que mais falta são os espaços de monitoramento mesmo. Eu não sei quando foi o último relatório sobre as quantidades que as entidades executoras compraram, porque isso também nos dá um parâmetro para organizar a produção, correr atrás das secretarias de educação dos municípios e dizer: olha, vocês têm esse valor, vocês podem comprar.

É ter essas informações com mais transparência, ter um zelo coletivo por isso, fazer seminários, recuperar aquilo que a sociedade precisa, esse controle social sobre as ações. Eu acho que é mais a forma de a gente fazer com que a política pública seja executada, fazer com que os espaços funcionem, porque as mudanças vão surgindo a partir daí, mudanças coletivas e estruturais e, com certeza, mais consolidadas.

RODRIGO TELES Acho que, para incentivar a transição agroecológica da produção, tanto dos assentamentos quanto da pequena agricultura familiar em si, a gente poderia começar a debater, além de auxílio às prefeituras e aos órgãos públicos sobre como executar as chamadas públicas, como fazer e de fato comprar os produtos da agricultura familiar, a criação de uma outra categoria específica para aquisição de produto em transição agroecológica.

Surgiu essa ideia hoje em uma reunião com o pessoal da Prefeitura de São Paulo. Eles são muito simpatizantes dessa ideia de comprar produtos orgânicos, mas eles querem incentivar também a transição para quem ainda produz de forma convencional. Seria estudar isso e ver como a gente poderia fazer, criar mecanismos, para incentivar a aquisição de produtos em transição agroecológica, que não são totalmente orgânicos e certificados ainda, mas que estão nesse processo, que pode ser longo a depender do nível de degradação das áreas. E pagar um preço diferenciado também, não tanto talvez quanto para o produto orgânico, mas que possa incentivar essa transição.



10 ANOS DA LEI ESCOLA MAIS ORGÂNICA: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NA PROMOÇÃO DE SISTEMAS ALIMENTARES SAUDÁVEIS E SUSTENTÁVEIS NO PNAE A PARTIR DA AGROECOLOGIA

Giorgia Castilho Russo

Tamara Correia de Andrade

Samanta Nascimento Fabbris

Luiza Delazari Borges

Laís Amaral Mais

Giorgia Castilho Russo: nutricionista e mestre em intervenções de políticas públicas de saúde pela Faculdade de Saúde Pública/USP, especialista em saúde pública no Programa de Alimentação Saudável e Sustentável do Idec e consultora no projeto "Escolas" de educação alimentar e nutricional da UNICEF. Presidente da comissão gestora da lei Escola Mais Orgânica (São Paulo). Membro do comitê da criança e do adolescente da Sociedade Brasileira de Cardiologia. Membro do núcleo gestor do ÓAÊ. 20 anos de atuação na gestão do PNAE com destaque para a atuação como diretora e assessora na Secretaria de Estado da Educação/SP (2015-2019). Ex-conselheira do Consea/SP, CAE/SP e CRN3.

Samanta Nascimento Fabbris: mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural na UnB e graduada em Nutrição, também pela UnB. Atualmente pesquisa segurança e soberania alimentar, movimentos sociais e a relação alimento-território, com foco no protagonismo de seus atores. Conselheira suplente no Consea do Distrito Federal pela Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável (Núcleo DF). Desde 2017, é ativista alimentar, tendo atuado em diversos coletivos, em especial o movimento Slow Food, da qual é coordenadora da comunidade local. Atualmente é analista do Programa de Alimentação Saudável e Sustentável do Idec, atuando nas pautas de sistemas agroalimentares.

Luiza Delazari Borges: nutricionista, mestre em Ciência da Nutrição pela UFV e doutora em Ciências da Saúde, na área de Saúde da Criança e do Adolescente, pela UFMG. Consultora do Programa de Alimentação Saudável e Sustentável do Idec na agenda de promoção da alimentação adequada e saudável nas escolas. Pesquisadora do Grupo de Estudos, Pesquisas e Práticas em Ambiente Alimentar e Saúde (GEPPAAS/UFMG).

Laís Amaral Mais: nutricionista pela PUC Campinas, mestre e doutora em ciências pelo Departamento de Pediatria da Unifesp, com doutorado sanduíche na Johns Hopkins Institute of Medicine. É coordenadora do Programa de Alimentação Saudável e Sustentável do Idec, onde trabalha desde 2016. É conselheira nacional do Consea, membro do núcleo gestor da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, do comitê coordenador da Colansa, do comitê do OPA e coordenadora do Observatório Brasileiro de Pesquisa em Rotulagem de Alimentos.

Tamara Correia de Andrade: gestora de políticas públicas e advogada, mestrande em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (FFLCH/USP). É especialista em regulação de alimentos no Programa de Alimentação Saudável e Sustentável do Idec.



enfrentamento das diversas formas de má nutrição requer a construção e a implementação de políticas e programas que compreendam e abordem as mudanças nos sistemas alimentares (Popkin; Corvalan; Grummer-Strawn, 2020), além de como a complexidade e a multidimensionalidade desses sistemas fazem da territorialização, da intersetorialidade e da participação social elementos essenciais para essas políticas (Hawkes *et al.*, 2016).

No contexto brasileiro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituído pela Lei n. 11.947/2009, se configura como uma das políticas mais importantes do país para garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana) e tem papel primordial na Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (Paas) e na transformação positiva dos sistemas alimentares. O cumprimento das diretrizes do PNAE requer articulação com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por meio de processos democráticos intersetoriais, tornando-se uma grande oportunidade e um grande desafio de participação social e intersetorialidade.

Dentre os elementos da Lei n. 11.947/2009 que consolidam o PNAE como uma política de garantia do Dhana, está a determinação de que os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas, priorizando alimentos básicos que respeitem a cultura e a tradição alimentar locais e que baseiem-se na sustentabilidade e na diversificação agrícola da região, bem como a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pela União sejam utilizados na aquisição de produtos advindos da agricultura familiar, com foco nas comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Brasil, 2009).

Esse dispositivo tem efeito na promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, com respeito à diversidade étnica e racial, à cultura e às tradições da

população brasileira. Além disso, incentiva práticas agrícolas resilientes que permitem manter os ecossistemas, fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas e melhorem a qualidade da terra e do solo (Slater, 2017). Nesse contexto, a prática da intersetorialidade no âmbito local de execução do PNAE tornou-se um elemento essencial para concretizar as compras da agricultura familiar e garantir o acesso a alimentos de produção local, alinhados aos hábitos, às histórias e às culturas alimentares de cada território (Schwartzman, 2017).

A aproximação e o diálogo entre nutrição e agricultura familiar são condições para a educação do gosto, que leva os alunos, de forma autônoma e livre, a privilegiar o consumo de alimentos saudáveis (Bezer-
ra, 2018). Além disso, a oferta de alimentos saudáveis na escola é um determinante pri-
mário para a promoção da saúde e para o
desenvolvimento cognitivo dos estudantes.

O ambiente alimentar escolar tem grande impacto sobre os hábitos alimentares dos estudantes, já que o que está disponível e promovido no cotidiano esco-
lar influencia diretamente o que eles con-
somem. Em São Paulo, por exemplo, uma
pesquisa com cantinas de escolas públicas
e privadas identificou que, quanto maior a
diversidade de alimentos ultraprocessados
disponíveis nesses espaços, maior tam-
bém a frequência com que esses produtos
são consumidos pelos alunos. Ou seja, há
uma relação direta entre a oferta de ul-
traprocessados e o padrão alimentar dos
estudantes (Leite *et al.*, 2021).

A exposição contínua a um ambiente alimentar escolar com ultraprocessados compromete o direito de crianças e ado-
lescentes a uma alimentação adequada e
saudável e vai na contramão do papel da
escola como espaço educativo e promotor
de saúde. Promover um ambiente alimen-
tar saudável é fundamental para garantir o
desenvolvimento pleno dos estudantes e

a construção de hábitos alimentares mais equilibrados e sustentáveis.

Para fazer da escola um ambiente propício para a promoção de um sistema alimentar saudável e sustentável, urge a necessidade de substituição dos alimentos ultraprocessados por alimentos in natura e minimamente processados, bem como a aquisição de produtos agroecológicos e da agricultura familiar para o PNAE (Slater, 2017). Por meio das compras públicas de alimentos in natura e minimamente processados orgânicos e agroecológicos, o PNAE contribui para o fomento da produção e consumo de alimentos saudáveis e sustentáveis, desempenhando um papel fundamental na promoção e manutenção de ecossistemas resilientes.

Nesse sentido, o município de São Paulo inovou ao estabelecer a Escola Mais Orgânica, instituída pela Lei n. 16.140/2015, tornando obrigatória a “inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo” (São Paulo, 2015). A Lei n. 16.140/2015, regulamentada pelo Decreto n. 56.913/2016, surgiu de uma demanda da sociedade civil, foi amplamente debatida intersetorialmente e representa uma experiência prática de participação e representação legítimas no monitoramento de políticas públicas e de processos administrativos relacionados à alimentação escolar (Lavalle; Vera, 2024).

Essa lei criou um mecanismo de controle social ao constituir uma comissão gestora, composta por representantes de diferentes

setores da administração pública municipal e por representantes da sociedade civil (entidades de agricultores e do movimento agroecológico), do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). A comissão tem a atribuição de debater os desafios para a implementação da lei e pactuar metas e ações da prefeitura para seu cumprimento (Idec, 2018).

O fomento à participação de atores para além da burocracia estatal permite que os beneficiários de certa política pública social exponham sua percepção de como os problemas poderiam ser solucionados, de forma que os recursos sejam empregados em ações efetivas (Cohen; Franco, 2007). Além de conferir maior poder de escolha, num exercício de fortalecimento da cidadania, a participação social pode contribuir para a efetividade de uma política pública (Milani, 2008).

Não à toa, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 193, parágrafo único, estabelece que a participação da sociedade deve ser assegurada nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais. Para Adrian Lavalle e Ernesto Vera (2024), o desenvolvimento de mecanismos de participação que viabilizem práticas de organização e expressão da vontade popular em face do Estado é pressuposto e consequência da democracia.

Os autores argumentam que as possibilidades do que chamam de controle democrático se inserem num espectro que pode ter as formas de *accountability* popular, conexão substantiva entre representantes e representados, soberania popular efetiva ou processos decisórios inclusivos.

A América Latina, impulsionada pelo Brasil, alcançou maturidade desses processos, tendo chegado no último estágio e sendo internacionalmente reconhecida.

A bem sucedida experiência do orçamento participativo em Porto Alegre no final da década de 1980, replicada em muitas cidades, foi considerada uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo pela Organização das Nações Unidas (ONU) (2000). Como o orçamento público tem, também, a função de planejamento (Giacomoni, 2011), esse processo confere protagonismo ao povo na eleição de prioridades para a ação pública. Apesar de a Constituição incentivar a participação em todas as fases do ciclo de políticas públicas, é na etapa de formulação que esse processo é mais frequente (Cohen; Franco, 2007).

A Escola Mais Orgânica já nasceu com a pretensão de ser norteada pela participação social. Seu decreto regulamentador determinou a criação de uma comissão gestora para monitoramento da implementação do *Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica no Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo*, que integra o anexo único do Decreto n. 56.913/2016.

A portaria que constituiu a comissão gestora previu:

- a) 15 membros da sociedade civil organizada, incluindo, dentre outros, representantes de organizações não governamentais, merendeiras, professores de escolas, empresas terceirizadas e entidades de agricultores;
- b) sete integrantes do poder público, representando a Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) da Secretaria Municipal de Educação, a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (Cosan) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, a Coordenação de Vigilância em Saúde (COVISA) da Secretaria Municipal de Saúde, a Universidade do Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ) da Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente e a Câmara Municipal de Vereadores; e

c) quatro cadeiras para membros de conselhos de políticas públicas como o CAE e o Comusan.

Essa composição cria um espaço institucional que confere à participação social a prerrogativa de exercer influência direta e individualizada sobre a política de aquisição de alimentos para as escolas (Lavalle; Vera, 2024).

Com seu desenho, a Escola Mais Orgânica é reconhecida internacionalmente como uma importante política pública de soberania e segurança alimentar e nutricional, tanto pelo Pacto de Milão, firmado em 2015 por 159 cidades de todo o mundo, quanto pelo mecanismo social da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (Idec, 2018).

A partir dessa contextualização, o objetivo deste artigo é apresentar os avanços e os desafios da implementação da Lei n. 16.140/2015, dando centralidade, com o olhar da agroecologia e por meio da análise histórica da atuação da comissão gestora, à participação social e à transição dos sistemas alimentares.

FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: DESAFIOS E O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Até a publicação do decreto de regulamentação da Lei n. 16.140/2015 em 2016, foram seis anos desde a primeira discussão pública na Câmara de Vereadores sobre a importância de produtos orgânicos

e de base agroecológica no PNAE. Tudo começou com a demanda da sociedade civil junto ao Legislativo e, posteriormente, com o apoio mais efetivo da CODAE na construção participativa do decreto de regulamentação e seu plano de ação, contando com outras secretarias municipais, como a do Verde e Meio Ambiente, a de Saúde e a de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo. Foram fundamentais o apoio suprapartidário no Legislativo, o envolvimento de vários setores da sociedade civil organizada, o caráter intersecretarial e uma consulta pública que contou com cerca de 150 contribuições (Idec, 2018).

O anexo único do Decreto n. 56.913/2016 previu uma estimativa de evolução de 100% no percentual de aquisição de produtos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar, conforme a tabela abaixo.

Previsão de aumento anual da compra de alimentos orgânicos ou de base agroecológica para as escolas do município de São Paulo	
2021	30%
2022	40%
2023	50%
2024	60%
2025	80%
2026	100%

Fonte: elaborada a partir do anexo único do Decreto n. 56.913/2016.

Desde então, a comissão gestora da Escola Mais Orgânica se reúne frequentemente, debate os desafios dos produtores para fornecer para o PNAE no município e dialoga com a equipe da CODAE para avançar nos principais desafios. Conforme relatório apresentado pela CODAE para a comissão gestora em novembro de 2024,

a prefeitura seguia até 2019 em crescente expansão das aquisições de alimentos orgânicos e de base agroecológica, chegando a atingir 4,5% (R\$ 179.182.468,99) do total de gêneros alimentícios adquiridos no ano. No entanto, nos anos seguintes, ao invés do avanço previsto no plano de ação, a prefeitura reduziu as aquisições, provocando um grande retrocesso no processo de cumprimento da legislação (São Paulo, 2024).

A partir de 2023, as compras voltaram a crescer, mas a comissão gestora tem enfrentado dificuldades para avançar na efetivação das ações pactuadas com a prefeitura. A expansão da terceirização total (serviços em geral, gêneros alimentícios, utensílios e equipamentos etc.) se apresenta como um obstáculo ainda maior para o cumprimento da lei, ainda sem definição de uma proposta real da prefeitura para atendimento à legislação referente a esse formato de gestão do PNAE.

Nos encontros da comissão, foram elencados alguns pontos específicos do plano vigente, cruciais para a implementação da Lei n. 16.140/2015, que não foram executados pela CODAE. Segue, abaixo, a relação desses pontos.

- Atender, nos editais de aquisição para o Programa de Alimentação Escolar (PAE) de São Paulo, às necessidades sazonais observadas na compra direta do agricultor e o estabelecimento de compras por grupos de gêneros de alimentos, respeitando a diversidade dos produtos agroecológicos.
- Inserir a obrigatoriedade de compra de alimentos orgânicos ou de base agroecológica nos editais das empresas terceirizadas que prestam serviços de preparo e fornecimento da alimentação escolar.
- Ampliar o sistema de compra regionalizada/descentralizada, com suporte de armazenamento e logística e adequação do sistema operacional de gestão de suprimentos.



- d) Capacitar as equipes da Secretaria Municipal de Educação e dos diversos setores envolvidos para adequar a atual gestão às especificidades e necessidades da Escola Mais Orgânica – destaque para a formação de merendeiras e professores, bem como para as redes terceirizadas e conveniadas.
- e) Desenvolver e implementar estratégia de envolvimento da comunidade escolar para troca de informações sobre a aquisição de orgânicos para a alimentação escolar.

Na tentativa de encontrar soluções para esses desafios, a CODAE contratou a Fundação Instituto de Administração (FIA) para realizar um mapeamento da produção de alimentos orgânicos ou em transição agroecológica. O estudo levou muitos meses para ser concluído e elencou uma série de gargalos para o avanço da produção agroecológica no estado de São Paulo, como demanda por assistência técnica e extensão rural; dificuldades quanto ao beneficiamento; armazenamento e transporte de produtos; número reduzido de políticas públicas que contemplam a produção orgânica, especialmente no nível federal. A conclusão de tal estudo, apresentada para a comissão em reunião formal com a prefeitura em dezembro de 2024, foi de que a produção orgânica nacional projetada no estudo é claramente insuficiente para atender ao consumo padrão calculado do Plano Alimentar para o PNAE.

Também foram mapeadas dificuldades relacionadas à gestão, desde os instrumentos e procedimentos de contratação e especificação de produtos, passando pelo planejamento de cardápios e sanitização de alimentos, até a regularização fundiária e as mudanças climáticas. As questões levantadas envolvem uma multiplicidade de atores e perspectivas, sendo pouco provável que sejam sanadas por decisões tomadas unilateralmente pela burocracia governamental.

A comissão gestora da Escola Mais Orgânica apontou uma série de limitações no estudo apresentado pela FIA, que não considerou, por exemplo, o potencial de produção orgânica, nem conseguiu traduzir a realidade dos agricultores e as dificuldades operacionais da CODAE. Para atender a essa necessidade, em outubro de 2023 foram realizados quatro encontros entre a CODAE e grupos de produtores orgânicos e agroecológicos.

Como produto do estudo, para apoiar na superação dos desafios de cumprimento da Lei n. 16.140/2015, a FIA propõe a construção de ações de adequação dos procedimentos de compras da prefeitura a fim de favorecer a participação dos produtores agroecológicos, além de debate estrutural de políticas que apoiem os produtores em logística, beneficiamento, certificação (transição agroecológica) e assistência técnica rural com foco no planejamento de produção para atender à demanda do PNAE. Foram propostos sete projetos a serem executados pela prefeitura, em parceria com outros órgãos, para avançar no cumprimento da Lei n. 16.140/2015.

A comissão gestora ainda reagiu ao material durante a reunião, aconselhando que fossem estabelecidas estratégias claras pela prefeitura para incentivo ao aumento da produção orgânica e da aquisição de alimentos orgânicos e em transição agroecológica. Também, que os projetos apresentados pela FIA fossem implementados.

A partir desse estudo, a Prefeitura de São Paulo apresentou em abril de 2025 um novo plano de ação que ainda deve ser levado à consulta pública. A comissão, então, apresentou formalmente suas considerações sobre esse plano (Idec, 2025), que não dispõe de metas claras e gradativas, como os percentuais de aquisição de produtos orgânicos ou de base agroecológica previstos no Decreto n. 56.913/2016, nem a perspectiva a longo prazo de evolução desse percentual para 100% conforme dita o decreto, evidenciando-se prejuízo à continuidade da

implementação da política pública em questão. Até a data de submissão deste artigo, a prefeitura ainda não havia apresentado um novo plano com as adequações.

A AGROECOLOGIA COMO FUNDAMENTO PARA A TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES

A agroecologia é um conceito complexo e dinâmico, que envolve princípios ecológicos relacionados à produção dos alimentos, mas também princípios sociais, culturais e econômicos (Wezel *et al.*, 2011). Sobre a produção de alimentos, destacam-se algumas características fundamentais que a diferenciam do formato de produção hegemônico, como a diversificação de culturas, o uso racional dos recursos naturais e a não utilização de agrotóxicos e sementes transgênicas.

Tal formato de produção se integra às necessidades da natureza, permitindo o cultivo de alimentos mais saudáveis e sustentáveis, com origem nos saberes tradicionais enraizados nos territórios. Segundo Altieri (2009), a agroecologia valoriza esses conhecimentos locais ao compreender que são fruto de longos processos de experimentação e adaptação às condições específicas de cada ecossistema. Essa abordagem busca conservar e potencializar a biodiversidade agrícola, fortalecer as redes comunitárias e promover sistemas produtivos resilientes, capazes de enfrentar crises ambientais e socioeconômicas sem depender de insumos externos.

Nesse sentido, pode-se dizer que a agroecologia se difere de outras abordagens sobre desenvolvimento sustentável por se basear fundamentalmente em processos e conhecimentos do próprio território. De acordo com a FAO (2018), os principais elementos que caracterizam a agroecologia são diversidade; cocriação e

compartilhamento de conhecimento; sinergia; eficiência; reciclagem; resiliência; valores humanos e sociais; tradições e cultura alimentar; governança responsável; e economia circular e solidária. São esses elementos que promovem uma noção circular do conceito e da prática agroecológica.

Vale ressaltar que a agroecologia pode ser compreendida também como ciência, prática e movimento (Wezel *et al.*, 2011), o que integra as técnicas ecológicas, as práticas tradicionais e a luta pela harmonia entre os seres e pela preservação da natureza. Ou seja, o olhar agroecológico para a transição dos sistemas alimentares inclui e valoriza múltiplas realidades e formas de conexão com a produção e o consumo dos alimentos, sendo fundamental a integração ampla da sociedade no processo.

A partir dessa conceituação, percebe-se que a participação social não somente é importante, como é base para a transformação dos sistemas alimentares por refletir as reais necessidades dos povos, principalmente daqueles que mais contribuem para a preservação da natureza, mas que, ao mesmo tempo, são os mais afetados pelas mudanças climáticas, a exemplo dos agricultores familiares, dos povos e comunidades tradicionais, das mulheres e dos jovens. Assim, trazendo esse referencial da agroecologia para o campo prático, é válido descrever o caso da implementação da Lei n. 16.140/2015 com o apoio de sua comissão gestora, que atua como instância de apoio e articulação para a promoção da agroecologia no território.

A transição agroecológica é um processo gradativo e fundamental para os agricultores. No entanto, demanda tempo, recursos e, sobretudo, incentivos públicos que viabilizem a mudança de manejo. No estado de São Paulo, um desses estímulos é o Certificado de Transição Agroecológica. Conforme o Decreto n. 7.794/2012, que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, essa transição corresponde ao processo gradual de mudança de

práticas e de manejo de agroecossistemas tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levam a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologias de base ecológica (Brasil, 2012).

Apesar desse respaldo normativo, agricultores em transição encontravam dificuldades para participar das chamadas públicas do PNAE no município de São Paulo: os editais não contemplavam explicitamente produtores em transição. Em reunião com a CODAE, fomos informados de que existiria uma resposta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a um ofício da prefeitura, trazendo posição contrária a essa inclusão. Diante do impasse, a comissão gestora da Escola Mais Orgânica encaminhou um ofício à CODAE solicitando que fossem incluídos os produtores em transição agroecológica na regra de priorização de seleção dos projetos de venda. A CODAE enviou esse ofício ao FNDE, que, em resposta, reconheceu a consonância das diretrizes da transição agroecológica de São Paulo com as regras do PNAE e solicitou um parecer ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

O parecer veio na forma da Nota Técnica n. 33/2025, na qual o MDA não apenas reconhece a importância dos alimentos agroecológicos para o PNAE, mas também incentiva a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar e oriundos de sistemas de transição agroecológica no estado de São Paulo. Esse caso evidencia o papel estratégico da comissão gestora na implementação da Lei n. 16.140/2015, ao mediar as demandas dos produtores, promover intersetorialidade e garantir que os instrumentos de incentivo à agroecologia se traduzam em oportunidades de mercado e em uma alimentação escolar mais saudável.

Além disso, essa experiência traduz a necessidade de a transição agroecológica ampliar as perspectivas para além da pro-

dução, envolvendo também a incidência e formação de políticas públicas. O exemplo do município de São Paulo mostra que a participação social é chave tanto para o entendimento da agroecologia quanto para a transição dos sistemas alimentares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ambiente escolar é uma instância de grande importância para a implementação de políticas públicas que deem concretude ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana). Nesse sentido, destaca-se o PNAE que, além de possuir uma estrutura que permite cobertura extensiva, tem diretrizes que reconhecem a indissociabilidade entre Dhana e sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

No município de São Paulo, a Escola Mais Orgânica, instituída pela Lei n. 16.140/2015, reconhece e ratifica essa relação, ao prever a inclusão gradual obrigatória de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar da cidade. Em consonância com o princípio da participação no controle social da política pública, também prevista na lei instituidora do PNAE (Brasil, 2009), a Escola Mais Orgânica prevê uma comissão gestora para acompanhar sua implementação.

O engajamento no controle social da Escola Mais Orgânica se revelou essencial para o avanço da iniciativa. Diante da dificuldade de aumentar a aquisição dos produtos orgânicos ou de base agroecológica para a alimentação escolar nos prazos originalmente previstos, a mobilização da comissão gestora viabilizou o diagnóstico dos entraves ao cumprimento das aquisições, bem como impulsionou a repactuação das metas estabelecidas para assegurar a continuidade da iniciativa.

No entanto, alguns dos obstáculos ao cumprimento da legislação se relacionam com questões, se não estruturais, ao me-

nos fora do escopo de atuação da comissão gestora. Essa instância de participação não tem ingerência, por exemplo, sobre a expansão da terceirização da gestão de unidades escolares ou dos instrumentos, legalmente previstos para a contratação, adotados pelo governo municipal.

Assim, é essencial que sejam criados mecanismos de exigibilidade para a sociedade civil agir ou reivindicar ações de forma mais incisiva, para que a norma seja cumprida – o que pode ser realizado de forma direta, haja vista a legitimidade do controle social, ou por meio de interlocução próxima com órgãos de controle.

A provocação ao FNDE acerca da aquisição de alimentos produzidos por agricultores em transição agroecológica pela comissão gestora demonstra como a participação social contribui para o diálogo entre instituições e para a integração do arcabouço legal existente, elementos de grande valia para o sucesso de políticas públicas. É preciso que esse entendimento se converta em ações concretas, como a previsão em editais de compra desse tipo de produto. Essas ações são essenciais não só para o cumprimento da lei paulista, mas para assegurar o direito das crianças à alimentação saudável e adequada.

Esse direito se materializa com o acesso a alimentos de qualidade, produzidos sem agrotóxicos e de forma social e ambientalmente responsável. O acesso a essa alimentação no ambiente escolar é mandatório para garantir às crianças o Dhana.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTIERI, Miguel. *Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável*. 5. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

BEZERRA, José A. B. *Educação alimentar e nutricional: articulação de saberes*. Fortaleza: Edições UFC, 2018. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/educacao-alimentar-e-nutricional-articulacao-de-saberes/>.

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

BRASIL. **Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Nota Técnica nº 33/2025/CGTA-MDA/MDA.** Manifestação Técnica sobre Aquisição de alimentos em transição agroecológica da agricultura familiar com recursos do PNAE no estado de SP. Brasília, DF: MDA, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1cZLnjugjcsQWMi6DX6FmSkWlrOHyYClI/view>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 67 ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2025. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/produto/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-2/>.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Gestão social:** como obter eficiência e impacto nas políticas sociais.



- Brasília, DF: Enap, 2007. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2553>.
- FAO. **The 10 elements of agroecology:** Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems. Roma: FAO, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/19037en>.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15 ed. amp., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.
- HAWKES, Corinna et al. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, n. 47, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1518-8787.2016050006506>.
- IDEC. **Alimentos orgânicos nas escolas:** guia para gestores. São Paulo: Idec, 2018. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/alimentos-organicos-nas-escolas-guia-para-os-gestores/>.
- IDEC. **Carta Idec nº 47/2025/Coex.** Repactuação do Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica no Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo 2025-2028. São Paulo: Idec, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1zeykoWEpM9bZD1mJm0QcJPULRoQkOfXr/view>.
- LAVALLE, Adrian G.; VERA, Ernesto I. ¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia?. **Revista do Serviço Público**, v. 75, p. 10-34, 2004. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/495>.
- LEITE, Maria Alvim et al. Disponibilidade e consumo de ultraprocessados em escolas do Município de São Paulo, Brasil: resultados do SP-Proso. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, supl. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00162920>.
- MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-7612200800030006>.
- ONU. Porto Alegre Participatory Budgeting. **Un-habitat**, 2000. UN-HABITAT Best Practices Database. Best Practices 2000. Disponível em: https://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3226.
- POPKIN, Barry M.; CORVALAN Camila; GRUMMER-STRAWN, Laurence M. Dynamics of the double burden of malnutrition and the changing nutrition reality. **The Lancet**, v. 395, n. 10.217, p. 65-74, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32497-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32497-3).
- SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16140-de-17-de-marco-de-2015>.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 56.913, de 5 de abril de 2016.** Regulamenta a Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015, que dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56913-de-05-de-abril-de-2016>.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Alimentação Escolar. **Resposta aos questionamentos da Comissão Gestora de Acompanhamento do Plano de Introdução de Alimentos Orgânicos na Alimentação Escolar.** São Paulo: CODAE, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Aa6oQS1TwuVmWrug0dSsskuAsICbSzbg/view>.
- SCHWARTZMAN, Flavia et al. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 12, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00099816>.
- SLATER, Betzabeth. **O encontro entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a agricultura familiar:** Avaliação do processo de implementação e dos possíveis efeitos das compras locais, segundo a lei 11.947/2009. São Paulo: FSP/USP, 2017. (Tese de livre docente).
- WEZEL, Alexander et al. Agroecology as a science, a movement and a practice. In: LICHTFOUSE, Eric et al. (ed.) **Sustainable Agriculture.** Dordrecht: Springer, 2011. v. 2. p. 27-43.

REFLEXÕES SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES DOS HÁBITOS ALIMENTARES INDÍGENAS E O PAPEL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Leonardo Halszuk Luiz de Moura

Leonardo Halszuk Luiz de Moura:

faz parte do Instituto Socioambiental (ISA) e há 12 anos trabalha em Altamira (PA), apoiando povos indígenas e comunidades tradicionais da região no acesso e execução de políticas públicas de apoio a produção e comercialização.

POVOS INDÍGENAS, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA CULTURA ALIMENTAR

Segundo o censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem hoje no Brasil mais de 300 povos indígenas que falam 274 línguas e habitam mais de 730 terras indígenas (TIs) em diferentes estágios de regularização por todas as regiões do Brasil. Essa hiperdiversidade de culturas e povos coloca o nosso país entre os mais diversos culturalmente do planeta. Entretanto, embora exista hoje na sociedade brasileira um discurso contra a política assimilaçãoista histórica que reconhece a diversidade cultural como elemento importante para a proteção do meio ambiente e a prosperidade do país, no contexto da globalização em que vivemos, continuam acontecendo rapidamente transformações dos modos de vida em direção à cultura globalizada hegemônica.

Quando se trata de culturas alimentares, ainda que o Brasil tenha voltado a sair do mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2025, devido à efetividade de suas políticas públicas, persiste o processo de homogeneização das culturas alimentares locais. Isso acontece pela inclusão das comunidades no mercado global de alimentos, principalmente como demanda da produção das indústrias alimentícias nacionais e internacionais.

Dessa maneira, os indígenas brasileiros, cujas dietas tradicionais são compostas por grande variedade de alimentos obtidos pelas próprias comunidades através de caça, pesca, agricultura e coleta, passam a adquirir no mercado não só uma quantidade cada vez maior de espécies vegetais e animais até então desconhecidas, mas também alimentos processados e ultraprocessados, como açúcar, óleo, pão, bolachas e enlatados. Essa outra dieta traz impactos à saúde das populações indígenas e está relacionada principalmente à

generalização de casos de desnutrição, hipertensão arterial e diabetes (Leite, 2012; Banna; Bersamin, 2018).

Em boa parte das TIs por todo o país, essa situação foi ou está sendo promovida por políticas públicas criadas para combater a fome no contexto urbano, inadequadas para o contexto dos povos e comunidades tradicionais. O maior exemplo disso talvez seja o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que alcança praticamente todas as áreas indígenas espalhadas pelo país.

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E OS INDÍGENAS

O PNAE foi criado na década de 1950 e é inquestionavelmente uma política fundamental para o combate à fome e à desnutrição em nosso país. Durante seu longo tempo de existência, o programa foi evoluindo como política pública e, nas últimas décadas, incorporou o respeito à biodiversidade cultural entre suas diretrizes (Brasil, 2009).

Entretanto, apesar de já terem passados mais de 15 anos da adoção dessa diretriz no PNAE, observa-se na prática que ainda há muito o que avançar para incorporação da grande diversidade de culturas alimentares dentro das escolas das TIs por todo o país. Estudos sobre a alimentação escolar em escolas indígenas apontam que, apesar da existência da diretriz e da obrigação de compra com 30% dos recursos de alimentos de produtores da agricultura familiar, a alimentação oferecida pelos estados e prefeituras nessas escolas, na grande maioria dos casos, não se diferencia da que é oferecida nas escolas dos núcleos urbanos (Castro *et al.*, 2014; Mineiro; Triches, 2018; Moura, 2023). Em localidades mais isoladas, é observada uma situação ainda pior, pois alimentos perecíveis, como carne,

vegetais e frutas frescas, são excluídos do menu devido à impossibilidade de fornecimento regular e à falta de estruturas locais para armazenamento.

Até pouco tempo atrás, exigências sanitárias inadequadas para a realidade dos povos e comunidades tradicionais foram o grande gargalo que impedia que muitos alimentos essenciais produzidos e preparados de modo tradicional fossem incluídos no cardápio das escolas das aldeias indígenas por todo o país. Ilustrando essa situação: para que produtores locais pudessem comercializar, para a alimentação nas escolas em suas comunidades, pescado ou qualquer outro produto de origem animal, era exigido o selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF). Dessa maneira, o alimento local, tradicional, fresco, que poderia ser fornecido diretamente às escolas, era inviabilizado e a única possibilidade existente passava a ser a aquisição nos centros urbanos de produtos processados e ultraprocessados, como salsicha, charque e carne enlatada.

Essa situação incoerente foi amplamente discutida em fóruns e câmaras técnicas sobre alimentação escolar por todo o país, trazendo o assunto para a agenda do poder público. O maior exemplo desse movimento é a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos do Amazonas (Catrapoa), cujo sucesso levou o Ministério Público Federal (MPF) a estabelecer uma mesa de diálogo permanente em nível nacional, denominada Catrapovos Brasil, que tem buscado replicar o sucesso da experiência do Amazonas nos demais estados do país.

A Nota Técnica n. 03/2020 da 6ª Câmara Técnica do MPF (MPF, 2020) viabiliza hoje o fornecimento, por produtores locais, de produtos de origem animal ou processados de forma tradicional às escolas de povos e comunidades tradicionais, dispensando a necessidade de alvará sanitário. Assim, as escolas indígenas podem finalmente adquirir de produtores locais alimentos como peixe e outros tipos de carne

fresca, produtos processados de maneira tradicional, como farinha de mandioca e goma de tapioca, e até pratos tradicionais. Isso representa um grande avanço em relação à situação anterior.

Entretanto, a superação da questão das exigências sanitárias inadequadas foi apenas o primeiro desafio vencido no caminho para a inclusão dos alimentos tradicionais nas escolas das comunidades indígenas pelo país. Embora as comissões locais da Catrapovos Brasil estejam fomentando a discussão e buscando envolver ativamente as prefeituras e os estados para realização de chamadas públicas específicas para povos e comunidades tradicionais, a situação ainda segue desafiadora.

A elaboração de cardápios específicos para determinados povos ou comunidades não é uma ação fácil, devido à falta de informação sobre as dietas alimentares incrivelmente diversas dos diferentes povos, pois ainda são poucos os estudos antropológicos dedicados à descrição e à análise da alimentação dos povos indígenas no Brasil. Por outro lado, os gestores públicos e executores do PNAE têm dificuldade em implementar a diretriz de respeito à biodiversidade pela falta de elementos teóricos e documentos oficiais que referenciem esse novo e complexo tipo de operação.

Além disso, existem ainda desafios operacionais simples, como, por exemplo, a marcada sazonalidade de grande parte dos alimentos, que eleva o grau de complexidade do planejamento, ou o fato de parte significativa dos alimentos locais, como muitas das frutas silvestres, não ser comercializada e, portanto, não possuir um preço de referência a ser cotado dentro do procedimento padrão dos gestores. Não há ainda uma metodologia definida para precificação desses alimentos no PNAE.



UM EXEMPLO CONCRETO: A TRANSFORMAÇÃO DOS HÁBITOS ALIMENTARES DOS ARARA

Os Arara são um povo indígena de língua karib que vivia de forma nômade na floresta entre os rios Xingu e Tapajós. Viviam caçando e coletando, divididos em pequenos grupos familiares independentes que se reuniam de tempos em tempos para trocar informações, celebrar e socializar. Após o contato com a sociedade não indígena, que aconteceu entre os anos de 1983 e 1987, os grupos foram fixados em aldeias na margem do rio Iriri, e a agricultura foi introduzida e fomentada pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) para consolidar o processo de sedentarização do povo.

Hoje, as novas oportunidades de geração de renda – como a coleta de castanha-do-brasil e a pesca, por exemplo – e o acesso às políticas sociais de distribuição de renda e previdenciárias possibilitaram maior consumo de produtos do mercado. Dessa maneira, os Arara, a partir do contato, foram transformando seus hábitos alimentares, substituindo progressivamente a alimentação ancestral baseada na caça e coleta na floresta por produtos obtidos da agricultura e do mercado. Tal processo, que tem causado impactos negativos na saúde do povo Arara, se intensificou a partir de 2012 com a implementação do programa de compensação aos indígenas pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que aumentou ainda mais a circulação de bens de consumo nas aldeias arara.

Nas escolas da TI Arara, até pouco tempo atrás, nunca se tinha comprado qualquer alimento local e, apesar de os professores ensinarem as crianças e jovens sobre alimentação saudável, eram servidos cotidianamente cardápios como macarrão com

molho de tomate e salsicha ou bolacha de maizena e leite com achocolatado em pó.

Trabalho com o povo Arara, apoiando alternativas de geração de renda, desde 2016 – comecei na TI Cachoeira Seca e depois em 2020 passei a atuar na TI Arara também. Durante minhas viagens de campo, observei que muitas vezes o aumento de renda de uma família está relacionado com o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados.

Diante de todo esse cenário, em 2021 propus ao Instituto Socioambiental (ISA), instituição da qual faço parte, trabalharmos para a inclusão dos alimentos tradicionais arara no cardápio das escolas das aldeias. Mas, como não havia nenhum estudo sobre a alimentação arara ancestral, era necessária a realização de um inventário dos alimentos tradicionais do povo antes de construir um cardápio tradicional. Como o contato era recente, ainda viviam nas aldeias muitos anciões que viveram de caça e coleta na floresta e, por esse motivo, mesmo que a alimentação arara atual estivesse muito transformada, o conhecimento alimentar ancestral dessas pessoas seguia preservado integralmente.

INCLUINDO NA PRÁTICA A DIVERSIDADE DE UMA CULTURA ALIMENTAR NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O PROJETO PILOTO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR TRADICIONAL ARARA

Para ganhar tempo, decidimos utilizar a própria alimentação escolar como instrumento para realização do inventário alimentar. Entre novembro de 2022 e outubro de 2023, um grupo de quatro adultos que viveu o período anterior ao contato recebeu

a tarefa de entregar alimentos tradicionais uma vez por semana nas escolas de quatro aldeias da TI Arara – Laranjal, Arumbi, Magarapi e Iory. Cada um deles foi auxiliado por um jovem de sua família para registrar a coleta, o preparo dos alimentos e as entregas nas escolas, bem como fazer exsicatas⁵ de plantas quando houvesse necessidade de identificação de alguma espécie.

Como não se sabia de antemão o que os anciões entregariam nas escolas, não era possível nem estimar as quantidades de cada alimento a serem entregues, nem especificar os alimentos desconhecidos que viessem a ser entregues. Por esse motivo, o projeto piloto pagou por entrega na escola, não por quantidade de produto, como seria o normal. Os anciões receberam R\$ 120,00 por cada entrega nas escolas, e os jovens auxiliares receberam R\$ 80,00 para ajudá-los.

Quando cada alimento era servido para os estudantes, os professores das escolas aplicavam em suas turmas um questionário com perguntas para verificar o conhecimento dos alunos sobre o alimento que estavam consumindo. Esses dados serviram como base para avaliar a erosão do conhecimento tradicional.

Inicialmente, o escopo das entregas era apenas os alimentos vegetais de origem florestal, pois a ideia era que as entregas refletissem a alimentação do período em que os Arara não praticavam agricultura. Entretanto, isso se mostrou inviável devido à sazonalidade marcada das espécies. Por isso, foi aberta a possibilidade de entrega de pratos preparados com produtos da roça que, com o passar dos quase 40 anos de contato, já tinham passado a ser considerados tradicionais pelos anciões Arara. Por último, também entraram no escopo de entregas os “peixes da floresta” – peixes capturados com técnicas tradicionais que não estavam sendo ...

5 Amostra de planta seca utilizada em registros e identificações botânicas.

realizadas a mais de 20 anos, pois foram sendo abandonadas depois que os Arara tiveram acesso a equipamentos de pesca “modernos” (anzol, linha, rede etc.).

Durante o ano que durou esse projeto piloto, foram entregues 31 espécies de frutas silvestres, 13 alimentos provindos de nove espécies de palmeiras, 11 produtos da roça, nove pratos tradicionais e peixes da floresta pescados com quatro técnicas tradicionais diferentes. Foi constatado que 35% desses alimentos eram completamente desconhecidos pelos alunos das escolas, indicando que uma parte significativa do conhecimento alimentar do povo não estava sendo transmitida dos mais velhos para as gerações mais jovens (Moura, 2023).

Os dados desse trabalho deram origem à minha dissertação de mestrado defendida no Programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília (UnB). Tanto a dissertação (Moura, 2023) quanto um artigo baseado nela (Moura; Diniz, 2025) estão referenciados neste artigo para que os leitores interessados possam conhecer a lista dos alimentos e mais detalhes sobre o trabalho feito junto ao povo Arara.

DO PILOTO À REALIDADE: ARTICULANDO A ALIMENTAÇÃO TRADICIONAL PARA DENTRO DO PNAE

Após a realização do projeto piloto, o próximo passo do trabalho passou a ser articular a inclusão dos alimentos tradicionais agora inventariados no PNAE.

Em conversa com o departamento de alimentação escolar da Prefeitura de Altamira, o gestor demonstrou abertura para a inclusão de alimentos produzidos pelos Arara na chamada pública do PNAE. Comentou que seria fantástico adquirir pescado, macaxeira, batata-doce, cará, além de goma de tapioca e farinha de

mandioca. Quando mencionamos os resultados do projeto piloto e a diversidade de alimentos tradicionais registrados, o gestor sugeriu que entrássemos em contato com a nutricionista da Secretaria Municipal de Educação para que ela apoiasse a construção de uma proposta de cardápio a partir das tabelas nutricionais de cada um dos alimentos que planejávamos incluir na alimentação das escolas arara.

Como a tabela nutricional de quase a totalidade dos mais de 60 alimentos registrados no projeto piloto ainda não existe, não é difícil reconhecer que no formato atual do PNAE é praticamente impossível trabalhar com a complexidade captada e incorporada à alimentação escolar durante o projeto piloto. Como seria possível incluir os brotos ou o embrião verde das diferentes palmeiras, por exemplo? Como incluir a grande diversidade de frutas, algumas delas conhecidas apenas pelas gerações mais velhas e que nem sequer fomos capazes de identificar cientificamente? Pensando para além dos Arara, como planejar o abastecimento das escolas de cada um dos nove povos da região do Médio Xingu com alimentos locais, cujas sazonalidades e quantidades produzidas variam naturalmente de ano a ano? Talvez, o possível a ser feito na atual configuração do PNAE seja mesmo a ideia sugerida pelo gestor: substituir as proteínas processadas pelo peixe, a bolacha por algumas espécies de tubérculos, e o macarrão por beiju, o que já representaria um enorme ganho de qualidade na alimentação servida nas escolas da TI Arara.

De qualquer maneira, uma vez que o projeto piloto demonstrou que a alimentação escolar pode ter um papel ainda maior, servindo tanto como política de incentivo para o consumo dos alimentos tradicionais pelas gerações mais jovens, quanto como instrumento para a transmissão intergeracional do conhecimento ancestral, apontarei a seguir algumas medidas que poderiam favorecer esse papel no PNAE.

Fichas de alimentos, como as elaboradas na pesquisa-ação em que consistiu o projeto piloto, podem servir para auxiliar as comunidades e os gestores públicos no processo de incluir os alimentos tradicionais nas chamadas públicas. Por meio dessas fichas, os alimentos podem ser escolhidos, quantificados e precificados para entrar da forma convencional no PNAE.

Tendo em vista que uma grande diversidade de alimentos pode complicar em demasia a chamada pública ou até inviabilizar a execução do recurso, os alimentos poderiam ser incluídos em categorias ao invés de descritos com alta especificidade, como acontece normalmente. Por exemplo, ao invés de incluir numa chamada o alimento “batata-doce tipo 1” ou “mandioca comum”, poderia ser utilizada a categoria tubérculos, na qual estariam incluídas não apenas as diferentes variedades de batata-doce, mas as de macaxeira, cará, inhame e de qualquer outro tipo de tubérculo que pode ser cultivado ou coletado na natureza. Na categoria peixe, estariam incluídas as dezenas de espécies de peixe consumidas. Dessa forma, seria amenizado o problema da sazonalidade dos produtos, pois quando um alimento específico não estiver disponível, há grande probabilidade de que possa ser substituído por outro produto da mesma categoria que esteja disponível no momento.

Em relação à categoria das frutas, a grande diferença de tamanhos de frutos das diferentes espécies impossibilita que seja adotado um preço médio para todas as frutas. E, mesmo no caso de se precisar uma a uma, a imprevisibilidade das safras anuais é um gargalo para definir a quantidade semestral de determinada fruta silvestre em uma chamada pública. Nesse caso, uma ideia seria subdividir a categoria frutas de acordo com o tamanho: frutas pequenas, frutas médias, frutas grandes, com preços específicos para cada categoria.

A VIABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA ALIMENTAÇÃO TRADICIONAL NO PNAE

Além da questão da categorização de alimentos, há o desafio de viabilização financeira da alimentação escolar tradicional nas aldeias indígenas. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinava, em 2023, para cada estudante em escola indígena, um valor de R\$ 0,86 por refeição (FNDE, 2023), complementado com recursos do município. No caso das escolas arara, no primeiro semestre de 2023, foram destinados para a alimentação escolar R\$ 24.039,32 para um total de 179 alunos matriculados⁶. Considerando que um semestre tem 100 dias letivos, o valor da refeição por estudante chegava a R\$ 1,34, sendo R\$ 0,48 o valor complementado pelo município.

Pode-se afirmar que dificilmente se garante uma alimentação nutritiva e adequada para os estudantes durante todo o ano escolar com o orçamento apresentado. O exemplo a seguir ilustra bem a situação: se em uma refeição fosse servido para cada aluno 200 g de peixe a R\$ 10,00/kg, o custo apenas desse ingrediente seria de R\$ 2,00 por refeição por aluno, já bem acima dos R\$ 1,34 disponíveis no orçamento. Nessa situação, as escolas não podem servir peixe nas refeições. E, se servirem, o orçamento ficará afetado para as demais refeições de todo o ano escolar.

É importante ressaltar que a insuficiência de alimentos já é observada nas escolas indígenas e ribeirinhas de Altamira mesmo sem servirem peixe, pois é comum os alimentos acabarem nas escolas antes do fim do semestre letivo. Foi diante dessa situação de escassez de recursos que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) apareceu como solução para melhorar a ...

⁶ Dados obtidos diretamente do departamento de alimentação escolar da Secretaria Municipal de Educação de Altamira.

alimentação escolar das escolas da TI Ara- ra e demais terras indígenas da região do Médio Xingu.

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA

O PAA, em sua modalidade de compra com doação simultânea, é uma política pública criada em 2003 que tem como objetivos garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população menos favorecida do país e fortalecer os produtores da agricultura familiar. A política funciona da seguinte maneira: o governo federal adquire, via Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ou através das prefeituras, alimentos de produtores familiares locais e os doa para entidades da rede socioassistencial e para os equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

Os recursos do PAA também têm sido utilizados para complementar a alimentação escolar, inclusive em escolas indígenas, e principalmente para aquisição de proteína – carne, frango, peixe –, que é o item mais caro da alimentação escolar.

As notas técnicas do MPF ligadas à Catrapovos tornaram possível a inclusão de proteína animal local nos projetos do PAA destinados à doação para as escolas de povos e comunidades tradicionais. Isso resolveu uma parte importante do problema das escolas de localidades isoladas, que recebiam proteína não apenas em quantidade insuficiente para todo o ano letivo, mas também de baixa qualidade: salsicha, carne enlatada etc.

Em 2023, ano da reinstituição do PAA, que havia sido paralisado durante o governo Bolsonaro, os técnicos da Conab realizaram uma busca ativa pelo país de organizações de pequenos produtores, principalmente da categoria de povos e comunidades tradicionais, que pudessem elaborar e submeter propostas para o edital do programa lançado no início daquele ano. A Terra do Meio foi um dos territórios visitados.

No âmbito da Rede Terra do Meio, organização que reúne indígenas de oito terras indígenas, ribeirinhos de três Unidades de Conservação e agricultores familiares da região do Médio Xingu em Altamira (PA), foi apresentada uma proposta para a Conab baseada nos aprendizados do projeto piloto com os Arara. A proposta, no valor de R\$ 1,5 milhão, envolvia comunidades dos oito povos indígenas e ribeirinhos da região que forneceriam 80 tipos de alimentos para as 90 escolas distribuídas nas áreas protegidas ao longo dos rios Xingu, Iriri, Bacajá e Riozinho do Anfrísio.

O edital priorizava os povos e comunidades tradicionais, mas, para que esse grupo de fato acessasse a política e conseguisse executar o recurso, as regras do edital deveriam ser adequadas à realidade desse público. E foi isso que coerentemente a Conab decidiu fazer. Como não havia estrutura para o governo federal emitir rapidamente o recém-lançado Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) para famílias que viviam em regiões isoladas, como é o caso de uma porcentagem considerável dos povos e comunidades tradicionais na Amazônia, o documento exigido para acesso desse grupo ao edital foi o Número de Identificação Social (NIS) do Cadastro Único (CadÚnico), que a maioria das famílias já possui para acessar o Bolsa Família. Além disso, a Conab permitiu a inserção de novos produtos em seu sistema com maior facilidade e agilidade, o que era um processo difícil e complexo anteriormente. Apenas no projeto da Rede Terra do Meio, foram incluídos no sistema

da Conab 36 novos alimentos, grande parte deles registrada pelo projeto piloto da alimentação escolar na TI Arara.

Durante a execução, diante da enorme diversidade de alimentos do projeto, grande parte deles sazonal e com safra imprevisível, a Conab também decidiu adequar seus procedimentos, permitindo remanejar a quantidade entre produtos quase mensalmente. Os técnicos e gestores do PAA também visitaram *in loco* a execução do projeto, buscando entender a lógica coletiva dos povos e comunidades tradicionais, que é muito diferente da lógica individualista de grande parte dos agricultores familiares, o que impacta muito a execução dos projetos.

Todo esse movimento possibilitou que, no caso do projeto da Rede Terra do Meio, o PAA não apenas complementasse o recurso da alimentação escolar das 90 escolas que atendem os povos e comunidades tradicionais da região do Médio Xingu⁷, como também servisse de instrumento de valorização, resgate e fomento de alimentação tradicional não só dos Arara da TI Arara, mas dos Xikrin da TI Trincheira Bacajá, dos Assurini da TI Koatinemo, dos Parakanã da TI Apyterewa, dos Kayapó da TI Kararaô, dos Arara da TI Cachoeira Seca, dos Xipaya da TI Xipaya e dos Kuruaya da TI Kuruaya.



...
7 Como são 2.500 alunos nessas escolas, e são 200 dias letivos no ano, o valor de R\$ 1,5 milhão representa um complemento de R\$ 3,50 por refeição por aluno.

A capacidade institucional de aprendizagem da Conab para inclusão dos povos e comunidades tradicionais no PAA deveria ser tomada como um exemplo didático para os gestores públicos ligados ao PNAE nos municípios, nos estados e na Federação, no sentido de melhorar o programa para acesso dos muitos povos e comunidades tradicionais espalhados pelo Brasil.

Dessa maneira, o PNAE estaria seguindo não apenas sua diretriz de respeito à sociodiversidade, como também as orientações da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2014) e as do Decreto n. 6040/2007, que determinam a adequação das políticas públicas para a realidade dos povos e comunidades tradicionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANNA, Jinnan; BERSAMIN, Andrea. Community involvement in design, implementation and evaluation of nutrition interventions to reduce chronic diseases in indigenous populations in the U.S.: a systematic review. *International Journal for Equity in Health*, v. 17, n. 116, 2018. Disponível em: <https://equityhealthj.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12939-018-0829-6>.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm.

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

CASTRO, Teresa G. de et al. Características de gestão, funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingang do Rio Grande do Sul, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, n. 11, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00215513>.

FNDE. Resolução nº 02, de 10 de março de 2023. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF: FNDE, 10 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-02-de-10-de-marco-de-2023.pdf/view>.

LEITE, Maurício S. Nutrição e alimentação em saúde indígena: notas sobre a importância e a situação atual. In: GARNELO, Luiza; PONTES, Ana Lúcia (orgs.). *Saúde indígena: uma introdução ao tema*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. p. 156-183. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_indigena uma_introducao tema.pdf.

MINEIRO, Suzana K.; TRICHES, Rozane Marcia. O papel do ambiente escolar na cultura alimentar Kaingang: o caso da Terra Indígena Rio das Cobras, PR. *Interações (Campo Grande)*, v. 19, n. 4, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v19i4.166>.

MOURA, Leonardo H. L. de. *Merenda escolar indígena e os segredos da floresta*: o etnoconhecimento do povo Arara mostrando o que tem para comer na mata. 2023. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.repository.unb.br/handle/10482/47813>.

MOURA, Leonardo H. L. de; DINIZ, Janaína Deane de A. S. D. Patrimonio alimentario indígena y políticas públicas en Brasil: La inclusión de los alimentos tradicionales del pueblo Arara en las escuelas de su territorio. *Anthropology of Food*, v. S18, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/13as7>.

MPF. Nota Técnica nº 03/2020/6°CCR/MPF. Analisa os serviços de inspeção sanitária incidentes sobre a venda e o consumo de alimentos produzidos pelos povos e comunidades tradicionais na perspectiva legal. Brasília, DF: 6ª Câmara/MPF, 1 jun. 2020. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes/nota_tecnica_geral_-3-2020_6CCR_-alimentos_tradicional.pdf.

OIT. C169 - Sobre Povos Indígenas e Tribais. *Organização Internacional do Trabalho*, 3 fev. 2014. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c169-sobre-povos-indigenas-e-tribais>.

CAMINHOS PARA A TRANSIÇÃO DE SISTEMAS ALIMENTARES A PARTIR DA AMPLIAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Luana de Lima Cunha

Laura Souza

Márcio Menezes

Luana de Lima Cunha: nutricionista (UFRJ) e especialista em Saúde da Família com ênfase na população do campo, florestas e águas (UPE). Pesquisadora na Culinafro. Assessora de políticas públicas na FIAN Brasil, representa a FIAN no núcleo executivo do ÓAÊ.

Laura Souza: engenheira agrônoma, especialista em políticas e gestão de organizações não governamentais pela UnB, secretária executiva do ÓSocioBio.

Márcio Menezes: engenheiro agrônomo, doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade do Amazonas da UFAM, assistente técnico da Catrapoa.

RAÍZES E CAMINHOS: A BASE LEGAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARA POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Presente em todas as escolas de ensino básico no Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consolidou-se como a mais antiga e robusta política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do país, garantindo refeições adequadas e saudáveis aos estudantes da rede pública. Regido pela Lei n. 11.947/2009, pela Resolução FNE n. 06/2020 e pela Resolução FNE n. 03/2025, o PNAE possui princípios e diretrizes alinhados ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana), que assegura a todas as pessoas o acesso regular e permanente a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade suficiente e de acordo com suas tradições culturais, condição essencial para uma vida digna.

Essas resoluções dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE e reforçam fundamentos como o respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis, bem como o desenvolvimento sustentável, com incentivo à compra de alimentos produzidos por agricultoras e agricultores familiares, priorizando comunidades tradicionais indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e mulheres. Nas determinações legais importantes para a alimentação escolar de povos e comunidades tradicionais, está a Lei n. 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; (...).

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. (...).

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNE, 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, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.

(Redação dada pela Lei nº 14.660, de 2023) (Brasil, 2009).

A Resolução FNDE n. 06/2020:

Art. 17 (...). § 3º Os cardápios devem atender às especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas.

Art. 24 A aquisição dos gêneros alimentícios com recursos do PNAE deverá ocorrer por:

I – Dispensa de licitação, por meio de Chamada Pública, quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos arts. 29 a 49 desta Resolução, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993 (...).

Art. 30 A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Família e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. (...)

Art. 43 A Seduc e a Prefeitura municipal devem instituir, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma:

(...) § 7º Recomenda-se que o CAE dos Estados e dos Municípios que possuam alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos tenha, em sua composição, pelo menos

um membro representante desses povos ou comunidades tradicionais, dentre os segmentos estabelecidos nos incisos I a IV deste artigo (FNDE, 2020).

E a Nota Técnica n. 03/2020/6ªCCR/MPF:

Os sucos e as polpas fornecidos pelas populações tradicionais para a alimentação escolar em suas próprias comunidades são exemplo de produção de alimentos que devem observar os padrões de referência do MAPA, mas não necessitam, em princípio, se submeter a atividades estritas de inspeção ou fiscalização (...).

Os alimentos produzidos pelas populações tradicionais, à semelhança daqueles destinados ao consumo familiar, ficam dispensados de registro, inspeção e fiscalização com base na legislação vigente. Obedecerão, assim, aos processos próprios de produção, conforme sua cultura e costumes.

Não prescindem, nem impedem a intervenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (MPF, 2020).

Apesar dos avanços nos marcos legais e das diretrizes estabelecidas na Nota Técnica n. 03/2020/6ªCCR/MPF, que ampliou nacionalmente o conceito de autoconsumo/consumo familiar para o PNAE e que foi um dos embriões da Mesa de Diálogo Permanente Catrapovos Brasil, o programa ainda enfrenta desafios para sua plena execução. A Catrapovos Brasil, criada pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF), é um espaço que reúne órgãos públicos e sociedade civil justamente para superar esses entraves.

Os principais desafios estão na adequação do conceito de alimentação escolar como autoconsumo/consumo familiar e na consolidação da dispensa de registro, inspeção e fiscalização para

os alimentos produzidos em aldeias, quilombos e comunidades tradicionais na comercialização para as próprias escolas.

Como forma de superar esses obstáculos, o encontro *Compras públicas para a alimentação escolar entre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais: por onde avançar?* (ÓAÊ, 2024) configurou-se como um marco fundamental. Ao reunir os próprios povos, gestores e instituições, o evento teve como objetivo central a construção de caminhos e o avanço em estratégias, regulamentações e orientações técnicas que assegurem uma execução efetiva e adequada do PNAE, no sentido de enfrentar os desafios que ainda impedem sua plena aplicação.

O PNAE COMO CATALISADOR DA TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS: UMA PERSPECTIVA DAS ECONOMIAS DA SOCIOBIODIVERSIDADE

O PNAE representa uma das políticas públicas mais estratégicas e abrangentes do Brasil, não apenas pela capacidade de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de milhões de estudantes, mas também pelo potencial de fomentar a transição para sistemas alimentares resilientes e socialmente justos. Nesse cenário, a convergência do PNAE com as economias da sociobiodiversidade emerge como um campo de análise e ação de imenso potencial, capaz de dinamizar o desenvolvimento local e territorial, enaltecer e valorar saberes tradicionais e contribuir diretamente para a conservação ambiental, alinhando-se aos grandes desafios

globais e nacionais, como a crise climática e a promoção da justiça social.

As economias da sociobiodiversidade são pilares fundamentais da necessária Transformação Ecológica, desafio urgente do século 21. Esse conceito transcende a bioeconomia como mero uso de recursos biológicos e renováveis, focalizados em técnicas de biotecnologia, bioproductos, bioenergia e biocombustíveis. Essas economias têm como protagonistas os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (PIQCT), pois emergem diretamente de seus modos de vida, culturas e sistemas agrícolas e de manejo da paisagem.

Mais do que se restringir à comercialização de produtos, as economias da sociobiodiversidade representam a circulação de conhecimento e inovação e a prestação de serviços ambientais. Sua prática tem como princípio o manejo do ambiente de forma regenerativa, ou seja, valoriza o uso sustentável dos recursos naturais, a conservação e a inclusão social. Distinguem-se fundamentalmente dos modelos econômicos degenerativos focados em monoculturas e na exploração intensiva de recursos. Segundo o relatório *Desmatamento em Terras Indígenas na Amazônia e Cerrado* (ISA, 2024), as populações indígenas e as populações tradicionais, devido à profunda conexão e manejo milenar da floresta, são protagonistas desse processo. Elas são responsáveis pela proteção de um terço das florestas no Brasil e por 20% do total de florestas nacionais nos últimos 35 anos.

Com a floresta viva e com as populações nos territórios é possível afirmar que existe desenvolvimento econômico local e nacional. O relatório *Nova Economia da Amazônia* (Nobre et al., 2023) aponta que as atividades extrativistas baseadas nos conhecimentos tradicionais na Amazônia Legal geram um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 12 milhões ao ano na região, com potencial para alcançar R\$ 38,5 milhões até 2050. Além do potencial econômico, o estudo também mostra que essas

atividades geram desenvolvimento social, pois envolvem 947 mil empregos.

Dessa forma, a relação entre o PNAE e as economias da sociobiodiversidade assenta um caminho promissor para a construção de sistemas alimentares que não apenas alimentam e nutrem estudantes da rede de ensino público do Brasil, mas também regenera e mantém os biomas, valoriza as populações tradicionais, gera emprego, renda e desenvolvimento local.

Ao reconhecer o papel central dos PIQCT como guardiões das florestas, dos campos e das águas e como catalisadores de um desenvolvimento socioeconômico, o Brasil tem a oportunidade de realizar uma verdadeira Transformação Ecológica, onde a economia serve à vida e à perenidade dos biomas e das culturas.

POTENCIAL E RELEVÂNCIA DO PNAE PARA DINAMIZAR AS ECONOMIAS DA SOCIOBIODIVERSIDADE DE POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (PIQCT)

A Lei n. 11.947/2009 que normatiza o PNAE exige que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser utilizado na aquisição de produtos da agricultura familiar. O PNAE representa, portanto, uma oportunidade estratégica para impulsionar e dinamizar as economias da sociobiodiversidade. Trata-se de uma

política pública que, além de ser um instrumento de compra pública, é uma plataforma estratégica de fomento, pois envolve os aspectos elencados abaixo.

- a) **Geração de demanda qualificada e regionalizada:** o PNAE fomenta a aquisição local de alimentos, incentiva a diversificação produtiva e valoriza produtos regionais da sociobiodiversidade. O programa, ao adquirir produtos da sociobiodiversidade de PIQCT e de agricultores familiares, não apenas melhora a dieta dos estudantes, mas também promove Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e geração de renda.
- b) **Fortalecimento das cadeias produtivas locais e redução de vulnerabilidades econômicas:** a compra direta para o PNAE, de um lado, garante preços mais justos aos produtores por eliminar a figura dos intermediários, permitindo que o valor pago pelo poder público chegue integralmente às mãos de quem produz, e, de outro, fortalece a organização comunitária, já que a venda para o programa frequentemente exige que as comunidades se estruturem de forma coletiva, em associações ou cooperativas, para planejar a produção, negociar e entregar os produtos. Esse mecanismo é fundamental para grupos que se encontram mais distantes dos grandes centros consumidores, pois cria um canal de comercialização estável e previsível. Mercados locais, nacionais e internacionais não costumam reconhecer e valorizar a dimensão socioambiental relacionada às práticas e ao manejo produtivo realizados pelos PIQCT. O PNAE, nesse sentido, atua como um antídoto contra a injustiça praticada pelo mercado, oferecendo um canal direto que valoriza os modos de vida e as práticas de produção

- de agricultores, indígenas, quilombolas, extrativistas e demais povos tradicionais.
- c) **Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com valor agregado:** além de fornecer alimentos frescos e saudáveis, a inclusão de produtos da sociobiodiversidade no PNAE move dietas mais diversificadas e adequadas nutricional e culturalmente, conectando os estudantes aos conhecimentos tradicionais e aos saberes e sabores locais. Esses produtos fazem parte inerente da cultura, da biodiversidade, da alimentação e da SAN do povo brasileiro. A inclusão desses produtos na alimentação escolar contribui para o combate à fome, além de prestar as culturas alimentares locais.
- d) **Incentivo à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade:** o PNAE é um vetor econômico para a manutenção da floresta viva e para a proteção de ecossistemas estratégicos, atuando de forma eficaz no combate ao desmatamento, à erosão genética e à mudança do clima. É importante ressaltar que mais de 50% da Amazônia brasileira é composta por territórios coletivos de PIQCT que habitam maciços florestais fundamentais para a manutenção do clima, da biodiversidade e de outros serviços ecossistêmicos (Oviedo; Doblas, 2022). Ao priorizar a aquisição de produtos de cadeias produtivas desses povos, o PNAE remunera indiretamente os serviços ecossistêmicos prestados por essas comunidades, tornando economicamente atrativo o uso sustentável da paisagem agrícola e do extrativismo.
- e) **Inclusão social, geração de renda e redução de desigualdades:** o PNAE é uma ferramenta potente de inclusão social, democratização e distribuição de renda, especialmente para as populações do campo que vivem em vulnerabilidade social. A Nota Técnica n. 04/2024 do Observatório das Economias da Sociobiodiversidade (ÓSocioBio) apresenta um dado impactante: “a cada 1% de redução no número de pessoas em situação de extrema pobreza (o que equivale, hoje, a cerca de 35 mil pessoas) tem-se o potencial de diminuir em 3,3% o desmatamento na Amazônia Legal, isto é, são mantidos 27 mil hectares de floresta em pé”. Além disso, também conforme a nota técnica do ÓSocioBio, a FAO estima que “80% da população de países em desenvolvimento utiliza produtos da sociobiodiversidade” e que 25% da renda de populações extrativistas vem da comercialização desses produtos. O PNAE, ao gerar oportunidades econômicas, incentiva a permanência das populações em seus territórios, combate o êxodo rural e contribui significativamente para a melhoria da qualidade de vida das populações do campo, das florestas e das águas.

TECENDO ALIANÇAS: O ENCONTRO PELA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (PIQCT)

O encontro *Compras públicas para a alimentação escolar entre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais: por onde avançar?*, realizado em 2024 pelo ÓAÊ, pelo ÓSocioBio e pela Mesa de Diálogo Permanente Catrapovos Brasil, contou com ampla e diversa participação, reunindo:



- a) fornecedores: PIQCT e agricultores familiares que já fornecem ou podem fornecer para o PNAE;
- b) apoiadores técnicos: representantes de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes) de vários estados e de organizações não governamentais que dão suporte aos processos de compras públicas;
- c) gestores públicos: gestores e nutricionistas de governos estaduais e de prefeituras, responsáveis por comprar dos agricultores e executar o PNAE;
- d) entidades representativas: movimentos e entidades que representam os direitos e os interesses de PIQCT; e
- e) governo federal: representantes do Comitê Gestor do PNAE.

O objetivo do encontro foi impulsionar a adesão de PIQCT e a comercialização de seus excedentes para o PNAE, com vistas ao atendimento das prioridades estabelecidas em lei, ao enfrentamento das desigualdades de acesso e à democratização do programa. Através da identificação de gargalos, potencialidades, desafios e brechas normativas, foi construída durante o encontro uma agenda comum de incidência, desenvolvida e acordada entre diferentes atores do campo, para avançar em estratégias e recomendações, pensando a adequação dos processos e instrumentos das compras locais do PNAE aos modos de vida tradicionais, de forma a favorecer a promoção de sistemas agrícolas locais, a oferta de alimentos adequados

e saudáveis e a retirada de produtos ultraprocessados da alimentação escolar (OAE, 2024).

Os entraves de acesso foram observados em quatro grandes categorias: a) cadastramento para acesso às compras públicas – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e Número de Identificação Social (NIS) –; b) instrumentos de compras públicas – formas de acesso, edital, contrato, pagamento, notas fiscais –; c) dispensa de registro sanitário e uso da Nota Técnica n. 03/2020/6°CCR/MPF; d) adequação das compras e cardápios à cultura alimentar e restrição de ultraprocessados; e e) financiamento e logística.

Entre os principais desafios enfrentados pelas comunidades tradicionais está a insegurança jurídica pela ausência de normativas claras, o que acarreta processo de burocratização que gera barreiras no acesso, além da capacitação insuficiente de gestores e nutricionistas que atuam junto aos PIQCT. Os participantes do encontro relataram que a rigidez do processo e as obrigações de adequação e certificação de gêneros alimentícios das comunidades tradicionais impedem o fornecimento desses alimentos, reforçando a importância de melhores esclarecimentos aos gestores, secretarias e municípios para que possam executar as obrigações legais e aderir à Nota Técnica n. 03/2020/6°CCR/MPF.

Além disso, os participantes do encontro destacaram outros obstáculos: os desafios logísticos e os custos elevados de transporte e armazenamento, uma realidade especialmente aguda no Norte do país; a persistência do racismo institucional e da desvalorização histórica dos sistemas alimentares tradicionais; e, por fim, as limitações orçamentárias crônicas do PNAE, decorrentes da constante falta de reajuste no valor per capita repassado para a alimentação escolar.

FORÇA COLETIVA: COMO O ENCONTRO IMPULSIONOU A PROPOSTA DE NOVA RESOLUÇÃO DO FNDE

A carta de recomendações resultante do encontro (ÓAÊ, 2024) apresenta 23 propostas, sendo 18 recomendações para o governo federal e cinco para o Congresso Nacional, com o objetivo de influenciar a promoção de compras públicas de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (PIQCT) por meio do PNAE. As duas principais recomendações para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e demais órgãos que fazem parte do Comitê Gestor Interministerial do PNAE são:

- a) criação de um novo marco normativo específico para a regulamentação das compras públicas para alimentação escolar junto a PIQCT, orientado pela perspectiva de reconhecimento do autoconsumo e autodeterminação dos povos e pela promoção das economias da sociobiodiversidade; e
- b) revisão de artigos da Resolução FNDE n. 06/2020, para que sejam incluídas: i) orientações para adequação das diretrizes nutricionais à realidade dos PIQCT, uma vez que as atuais orientações inviabilizam a composição de cardápios que respeitam a cultura alimentar dos povos; e ii) orientações para que Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) tenham representação de PIQCT para além dos povos indígenas e quilombolas, com acréscimo de vaga para PIQCT nos editais onde há terras e territórios tradicionais.

O Comitê Gestor Interministerial do PNAE foi reinstituído em 2023 pelo FNDE, por meio da Portaria n. 219/2023, para fortalecer a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Esse comitê funciona como um espaço de articulação de políticas e ações

entre diversos ministérios do Poder Executivo. Para apoiar suas deliberações, foi instituído um grupo consultivo com ampla participação da sociedade civil – incluindo agricultores familiares, povos indígenas, comunidades quilombolas, CAEs e entidades representativas. Esse arranjo assegura que as decisões e propostas do comitê sejam pautadas por experiências concretas e pela defesa dos direitos humanos à alimentação e à educação, fortalecendo a transparência, a legitimidade e a efetividade do PNAE como política pública.

No âmbito do grupo consultivo do Comitê Gestor Interministerial do PNAE foi composto um grupo de trabalho de PIQCT, com a tarefa inicial de fazer propostas para a revisão de artigos da Resolução FNDE n. 06/2020. Entretanto, o processo avançou para além da revisão pontual, culminando na elaboração de uma minuta de nova resolução específica para regulamentar as compras públicas desses povos. Essa mudança representou um salto qualitativo, pois a proposta passou a contemplar de forma abrangente as especificidades produtivas, culturais e organizativas dos PIQCT.

A minuta prevê mecanismos para tornar as compras mais adequadas às especificidades desses povos, tais como a realização de chamadas públicas específicas para PIQCT, a adoção do Número de Identificação Social (NIS) para identificação identitária, o uso de metodologias adaptadas de precificação e a dispensa de registros sanitários para alimentos de autoconsumo/consumo familiar.

A construção do texto contou com a participação ativa de representantes de movimentos sociais dos PIQCT, organizações não governamentais, membros de associações de PIQCT que já fornecem



alimentos ao PNAE, nutricionistas de Cecanes e de governos estaduais e municipais, com importante contribuição do ÓSocioBio e do ÓAÊ, que promoveram reuniões intermediárias para amadurecer aspectos conceituais e operacionais da minuta de resolução. A construção participativa conferiu legitimidade técnica e política à proposta, com fortes expectativas de que seja publicada ainda em 2025.

A trajetória iniciada no encontro e consolidada na proposta de nova minuta de resolução do FNDE revela avanços significativos. A elaboração da proposta constitui uma oportunidade histórica para alinhar o PNAE às especificidades dos PIQCT, ampliar o acesso dos estudantes a uma alimentação saudável, culturalmente adequada e sustentável e, ao mesmo tempo, fortalecer as economias da sociobiodiversidade.

Ao reconhecer a diversidade produtiva e os saberes tradicionais desses povos, a resolução não apenas promoverá Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), mas também impulsionará a geração de renda, a conservação ambiental e a valorização cultural nos territórios. Trata-se, portanto, de uma medida estratégica para consolidar o PNAE como política pública que alia educação, saúde, alimentação, nutrição e agenda de justiça climática, contribuindo para a transição para sistemas alimentares mais justos e resilientes à luz do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

FNDE. Resolução nº 06, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito

do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: MEC, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>.

FNDE. Portaria nº 219, de 26 de abril de 2023. Brasília, DF: MEC, 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-219-de-26-abril-de-2023-*482236850.

FNDE. Resolução nº 03, de 4 de fevereiro de 2025. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2025/resolucao-cd_fnde-no-3-de-4-de-fevereiro-de-2025-resolucao-cd_fnde-no-3-de-4-de-fevereiro-de-2025-dou-imprensa-nacional.pdf/view.

ISA. Desmatamento em Terras Indígenas na Amazônia e Cerrado: Prodes 2024. São Paulo: ISA, 2024. (Relatório). Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/desmatamento-em-terras-indigenas-na-amazonia-e-cerrado-prodes-2024>.

MPF. Nota Técnica nº 03/2020/6°CCR/MPF. Analisa os serviços de inspeção sanitária incidentes sobre a venda e o consumo de alimentos produzidos pelos povos e comunidades tradicionais na perspectiva legal. Brasília, DF: 6ª Câmara/MPF, 1 jun. 2020. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes/nota_tecnica_geral_-3-2020_6CCR_-alimentos_tradicional.pdf.

NOBRE, Carlos A. et al. Nova Economia da Amazônia. São Paulo: WRI Brasil, 2023. (Relatório). Disponível em: www.wribrasil.org.br/nova-economia-da-amazonia.

ÓAÊ. Compras públicas para a alimentação escolar entre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais: por onde avançar?. [S. l.]: 2024. (Carta de recomendações). Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/carta-de-recomendacoes-compras-publicas-para-a-alimentacao-escolar-entre-povos-indigenas-quilombolas-e-comunidades-tradicionais-por-onde-avancar/>.

ÓSOCIOBIO. Nota Técnica nº 04/2024 - Sociobioeconomia na Reforma Tributária: impactos e lacunas persistentes na regulamentação (PLP 68/2024). São Paulo: ISA, 2024. Disponível em: <https://osociobio.org.br/biblioteca/nota-tecnica-no-04-2024-sociobioeconomia-na-reforma-tributaria/>.

OVIEDO, Antonio Francisco P.; DOBLAS, Juan. **As florestas precisam das pessoas.** São Paulo: ISA, 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/florestas-precisam-das-pessoas>.

UM SÉCULO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO DIREITO, SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

Albaneide Maria de Lima Peixinho
Shirley Silva Diogo

Albaneide Maria de Lima Peixinho:
coordenadora da Unidade de Sistemas
Alimentares do Centro de excelência contra a
fome (WFP).

Shirley Silva Diogo: doutoranda do
Programa de Pós-graduação Humana da
UnB e gestora em políticas públicas e gestão
educacional da Secretaria de Estado de
Educação do Distrito Federal.



Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é atualmente um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988. Tem mais de 100 anos de trajetória e representa muito mais do que uma simples política pública de oferta de refeições escolares. Atendendo diariamente quase 40 milhões de estudantes da educação básica (FNDE, 2024), o programa evoluiu para se tornar uma ferramenta fundamental na promoção da saúde, da segurança alimentar, da justiça social e, sobretudo, da transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e justos.

As primeiras iniciativas de alimentação escolar no Brasil tiveram início em 1910, com a criação do programa Sopa Escolar pelo governo paulista, que condicionava o benefício à assiduidade dos estudantes (Pinho; Martínez, 2020). No início do século 20, intensificaram-se os movimentos sociais voltados a essas questões, como o Movimento Contra a Carestia em 1914; os Comitês de Combate à Fome em 1918; e a Marcha da Fome em 1930. Essas mobilizações tiveram papel importante ao pressionar o Estado por políticas sociais que amparassem populações em situação de vulnerabilidade (Balestrin; Jung; Sudbrack, 2016; Arruda; Almeida, 2005).

Contudo, nessa fase inicial, a cobertura do serviço era limitada, a maior parte das instituições de ensino não dispunha de estrutura para fornecer refeições, fazendo com que os alunos dependessem de alimentos trazidos de seus lares. Paralelamente, surgiam debates sobre os padrões nutricionais e de higiene dos poucos programas de alimentação escolar então existentes, conforme consta na nota *O Horario nas escolas publicas municipaes* da revista Educação e Pedagogia de 1913 (p. 63): “A merenda na escola tem grandes inconvenientes de ordem moral, pedagógica e sobretudo hygienica”, o que demonstra as críticas da época.

Já na década de 1930, o geógrafo e sanitarista Josué de Castro defendia publicamente que o Estado deveria garantir a alimentação escolar, priorizando a aquisição local de alimentos frescos, uma visão pioneira que antecipava mudanças estruturais no programa e que previa a escola como um local privilegiado para a promoção da educação alimentar dos jovens e sua influência positiva sobre a formação dos hábitos alimentares (Medeiros et al., 2022). O geógrafo revela, no prefácio do seu livro *Geografia da fome*, que as consequências da fome não eram discutidas e nem estudadas:

Se fizermos um estudo comparativo da fome com as outras grandes calamidades que costumam assolar o mundo – a guerra e as pestes ou epidemias – verificaremos, mais uma vez, que a menos debatida, a menos conhecida em suas causas e efeitos, é exatamente a fome (...). Os políticos da época insistiam em definir como uma fatalidade, provocada pela natureza. Corroboraada pela igreja que atribuía o fenômeno ao cósmico, uma fatalidade provocada por Deus para que os seus filhos aprendessem a superar os seus obstáculos causados pelo egoísmo e pelo orgulho (Castro, 2001, p. 45-46).

Foi a partir das reflexões e publicações de Josué de Castro, ainda na década de 1930, que a fome deixou de ser tratada apenas como um destino inevitável e passou a ser reconhecida como uma questão social e política no Brasil. Com sensibilidade e profundidade, ele trouxe à tona os efeitos da miséria e da desnutrição sobre a população, marcando profundamente o debate público. Sua atuação foi essencial para moldar as políticas voltadas à alimentação e ao enfrentamento da pobreza nas décadas seguintes. Mais do que um pesquisador, Castro tornou-se uma voz de alcance mundial, levando suas ideias

a fóruns internacionais e inspirando gerações a pensar a fome não como castigo divino ou resultado natural, mas como fruto de escolhas humanas e, portanto, passível de transformação (Barros; Tartaglia, 2003).

Dante Costa, especialista em alimentação escolar, nutrólogo e professor da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, já em 1939 revelava que:

A merenda é a pequena refeição, de digestão fácil e valor nutritivo bastante, realizada no intervalo da atividade escolar. Ela constitui um dos muitos traços de união entre a casa e a escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas disso encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. A merenda teria a função social de minorar os problemas nutricionais entre as crianças, num quadro em que era de 'domínio público que o nosso povo come mal, de maneira desacertada e deficiente' (Costa, 1939).

Na primeira metade do século 20, diante da elevada mortalidade infantil associada à desnutrição, surgiram importantes iniciativas voltadas à promoção da alimentação escolar como política pública de cuidado com a infância. Destaca-se a atuação de Costa, que, como intelectual e servidor público, propôs cardápios para o desjejum escolar e estruturou, em 1942, um serviço que atendeu cerca de mil filhos de trabalhadores, associando a oferta alimentar ao acompanhamento médico. Esse movimento antecedeu e influenciou o 1º Plano Nacional de Alimentação, elaborado em 1952 pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que previu desde inquéritos nutricionais até a expansão da merenda escolar em regiões mais vulneráveis do país (Peixinho, 2011).

Com a criação do 1º Plano Nacional de Alimentação na década de 1950, o Brasil deu início à organização sistemática da alimentação escolar. Comissões técnicas

formadas por profissionais da saúde e da educação passaram a percorrer o país para implantar e orientar o programa. Em 1953, quatorze estados já tinham iniciativas de refeições escolares ou para trabalhadores. A nutricionista Maria Teresa Teixeira Marques, uma das profissionais envolvidas, registrou em seu diário de campo as experiências vividas durante a implementação da merenda escolar no Norte e Nordeste (Peixinho, 2011). Sob coordenação da CNA e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), o programa buscava combater a desnutrição infantil com alimentos enriquecidos. Seus relatos revelam não apenas os desafios técnicos, mas também o compromisso humano com a transformação social por meio da alimentação escolar. Em 1955 foi implantada a Campanha da Merenda Escolar pelo então Presidente da República Café Filho e transformada, em 1965, pelo Presidente Castelo Branco, em Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Peixinho, 2011; Brasil, 1955; 1965).

A história do PNAE é marcada por ciclos de interferências internacionais, descentralização e centralização (Draibe, 1998). Originalmente local, o programa foi centralizado em Brasília nos anos 1970, período em que a indústria alimentícia passou a ter forte influência na composição das cestas alimentares, o que resultou no aumento da presença de alimentos ultraprocessados nas escolas. No entanto, a consciência coletiva sobre o papel da escola como ambiente pedagógico e promotor de saúde levou a mudanças importantes. Famílias, professores, merendeiras e nutricionistas começaram a pressionar por cardápios mais saudáveis, e no ano 2000 uma medida provisória já recomendava o uso de alimentos *in natura* e respeitosos da cultura alimentar local (Brasil, 2000).



O grande salto do PNAE aconteceu em 2009, com a promulgação da Lei n. 11.947, ao transformá-lo de um instrumento assistencial em uma política pública estruturante. A partir desse momento, o programa deixou de ser apenas uma resposta à insegurança alimentar de populações vulneráveis e passou a ser reconhecido como direito universal dos estudantes, articulando saúde, educação e soberania alimentar de forma integrada (Grisa; Schneider, 2015; Rocha; Burlandy; Maluf, 2012). Com isso, a escola passou a ser compreendida como um espaço de formação de hábitos alimentares saudáveis e de valorização das culturas alimentares locais (Sidener; Balaban; Burlandy, 2013).

Entre os avanços mais expressivos dessa reformulação está a exigência de que pelo menos 30% dos recursos federais destinados à alimentação nas escolas seja utilizado na compra direta de alimentos da agricultura familiar, com prioridade para produtos orgânicos e agroecológicos. Além disso, a legislação permite o pagamento de um valor adicional de até 30% para esses produtos, reconhecendo sua contribuição para a saúde e o meio ambiente (Brasil, 2009; Brasil, 2011). Essa diretriz tem ampliado o acesso de pequenos produtores aos mercados institucionais e fortalecido práticas agrícolas sustentáveis, enraizadas nas tradições e saberes locais (Wittman; Blesh, 2017).

Outro elemento inovador do PNAE é o apoio às certificações participativas, que permitem que redes de agricultores validem mutuamente suas práticas, promovendo a inclusão de famílias agricultoras que muitas vezes enfrentam dificuldades

para obter certificações formais. Esse modelo tem contribuído para valorizar o conhecimento dos próprios agricultores e ampliar a adoção de práticas agroecológicas (Barrett *et al.*, 2012), reforçando o papel do programa como catalisador de transformações sociais, ambientais e culturais (Valencia; Wittman; Blesh, 2019).

Além dos aspectos sociais e ambientais, a equidade de gênero emerge como um pilar essencial para a construção de sistemas alimentares verdadeiramente sustentáveis. Embora as mulheres ocupem um papel central na agricultura, elas ainda enfrentam obstáculos significativos no acesso e no controle de recursos produtivos. Nesse cenário, as compras públicas têm se revelado uma estratégia promissora para promover o empoderamento feminino, especialmente quando associadas a movimentos sociais que reconhecem e fortalecem a participação das mulheres (Valencia *et al.*, 2021).

Mais do que inserir alimentos no prato, o PNAE passou a inserir sentido, pertencimento e cuidado no cotidiano escolar, reforçando o elo entre quem produz, quem prepara e quem consome os alimentos. Trata-se de uma mudança que resgata os vínculos com o território e com a diversidade alimentar, ao mesmo tempo que cria oportunidades de inclusão econômica e social para milhares de agricultores e agricultoras familiares no país.

Atualmente, o PNAE é um programa que articula educação, saúde, agricultura e meio ambiente. A exigência, por meio da Lei n. 11.947/2009, de que a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) seja desenvolvida no PNAE com ações de promoção da alimentação saudável e adequada, bem como de que alimentação e nutrição sejam temas transversais no

currículo escolar, abriu espaço para experiências ricas e transformadoras em todo o país, como a implantação de hortas escolares pedagógicas, projetos de alimentação sustentável e atividades interdisciplinares que abordam desde o respeito à diversidade cultural até a valorização da água como alimento e bem comum.

A horta escolar é uma estratégia pedagógica que tem sido amplamente utilizada em escolas, pois possibilita a aprendizagem prática de conceitos relacionados à alimentação saudável e à sustentabilidade (Melo et al., 2024). A partir dela, aborda-se o tema da alimentação saudável, com práticas integrativas de saúde e educação, compostagem, uso racional da água e utilização de Plantas Alimentares Não Convencionais (PANCs), ou Não Colonizadas, como atualmente o termo está sendo difundido pelo movimento negro e ativistas de nutrição.

Essas plantas são parte importante da cultura alimentar de comunidades quilombolas, aldeias indígenas e populações ribeirinhas há gerações e fazem parte da diversidade e da riqueza alimentar desses povos. As PANCs são espécies vegetais cujas partes comestíveis não estão no hábito alimentar predominante ou são pouco reconhecidas pela população em geral (Lino; Teixeira; Bebé, 2022).



Ao adotar estratégias que priorizam alimentos locais e práticas agroecológicas, o PNAE também assume um papel importante na mitigação das mudanças climáticas. A escolha por ingredientes produzidos na região e a redução da dependência de alimentos ultraprocessados e transportados por longas distâncias refletem-se diretamente na diminuição das emissões de gases de efeito estufa associadas à cadeia alimentar. Um estudo realizado no estado da Bahia avaliou cardápios escolares alinhados a princípios de sustentabilidade e identificou que é possível reduzir significativamente a pegada de carbono das refeições sem comprometer seu valor nutricional.

A análise demonstrou que, ao substituir itens de alto impacto ambiental por alternativas regionais e minimamente processadas, os cardápios escolares conseguiram reduzir em até 17% as emissões de gases de efeito estufa (Kluczковski et al., 2022). Essa evidência reforça a importância do PNAE como instrumento de promoção da justiça climática, ao aliar segurança alimentar, responsabilidade ambiental e valorização de sistemas alimentares locais.

Em regiões vulneráveis, como o Semi-árido, o PNAE incentiva o uso de culturas nativas resistentes, que demandam menos água e são adaptadas às condições locais. Segundo a cartilha *Alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)* (CECANE-SC, 2015), o programa prevê a inserção de alimentos provenientes da sociobiodiversidade e fornece suporte normativo para a compra desses produtos.

O relatório da Embrapa *Conservação e uso de recursos genéticos vegetais para a alimentação e a agricultura no Brasil* (Abreu; Padua; Barbieri, 2022) destaca que, entre 2012 e 2019, o PNAE, juntamente com outros programas, impulsionou a diversificação de cultivos, inclusive espécies tradicionais como o umbu, fortalecendo a agricultura familiar e a segurança alimentar nas regiões semiáridas. Por sua vez, a palma forrageira, geralmente utilizada no Semiárido para alimentação animal, possui características morfofisiológicas ideais para enfrentar condições adversas, como resistência à seca, alta eficiência no uso da água e produtividade (Voltolini et al., 2016). Em outros países, como o México – onde se chama *nopal* –, a palma é consumida por humanos e faz parte da cultura alimentar. Nesse sentido, a Embrapa Semiárido e universidades nordestinas vêm testando receitas com a palma, como pães, massas, sucos, destacando seu potencial como PANC no Brasil (Santos; Sousa; Ferko, 2023).

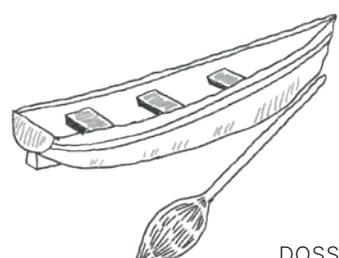
Apesar de todos os avanços, o PNAE enfrenta desafios reais: o aumento dos preços dos alimentos pressiona os orçamentos dos estados e municípios; a logística em regiões remotas dificulta o acesso aos insumos frescos; e a resistência de alguns gestores em substituir produtos ultraprocessados por alimentos frescos ainda persiste. Com isso, o PNAE sofre consequências como falta de regulamentação dos estados e municípios sobre o uso dos ultraprocessados com recursos próprios e escassos incentivos para produção e consumo de alimentos frescos, o que pode levar a uma dependência maior de alimentos processados e ultraprocessados. Esses alimentos muitas vezes são mais poluentes devido ao processamento, embalagem e transporte e desperdício de alimentos.

Além disso, não existe fortemente na cultura do brasileiro o uso integral dos alimentos. O PNAE, nesse sentido, apresenta algumas metodologias para conhecer a

aceitação por parte dos escolares quanto aos cardápios ofertados, a exemplo de teste de aceitabilidade. No entanto, existem fatores que impedem que essas metodologias sejam adotadas continuadamente, como deficiência de recursos humanos nas escolas. A falta de aplicação dessas metodologias acarreta desperdício de alimentos, o que gera impacto ambiental no âmbito do consumo de alimentos.

Outra questão que precisa ser discutida e enfrentada pelos gestores públicos é a não adequação do planejamento urbano e territorial, o que pode dificultar o acesso equitativo a alimentos frescos e saudáveis, especialmente para escolas mais distantes do centro e localizadas em áreas rurais, periféricas e ribeirinhas, impactando negativamente os cardápios ofertados e contribuindo para desafios nutricionais e ambientais. Em áreas rodeadas por rios, os impactos das mudanças climáticas (cheias, estiagens, erosões) afetam a logística de transporte e a produção local de alimentos. Além disso, muitos dos cardápios acabam sendo constituídos com alimentos processados e ultraprocessados, em função das dificuldades de manutenção dos alimentos frescos e *in natura*. É necessário o fortalecimento da infraestrutura local, da logística e do apoio à produção local ou regional, fatores fundamentais para mitigar esses problemas no âmbito da execução do PNAE.

Mesmo com essas dificuldades, que podem ser superadas, o PNAE permanece como referência mundial em alimentação escolar. É um programa pedagógico de promoção à saúde e apoio a uma agricultura sustentável, que inspira outros países a adotarem políticas semelhantes para conciliar qualidade na oferta alimentar, Educação Alimentar e Nutricional (EAN), redução das desigualdades e proteção ambiental.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Aluana G. de; PADUA, Juliano G.; BARBIERI, Rosa Lia (eds.). **Conservação e uso de recursos genéticos vegetais para a alimentação e a agricultura no Brasil**: 2012 a 2019. Brasília, DF: Embrapa, 2022. Disponível em: <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1142303>.
- ARRUDA, Elcia E.; ALMEIDA, Camila M. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **InterMeio**, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/article/view/2572>.
- BALESTRIN, Mariana; JUNG, Hildegard Susana; SUDBRACK, Edite Maria. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. **Integra Educativa**, v. 9, n. 1, p. 141-157, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a09.pdf.
- BARRETT, Christopher B. et al. Smallholder participation in contract farming: comparative evidence from five countries. **World Development**, v. 40, n. 4, p. 715-730, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.09.006>.
- BARROS, Maria Sylvia C.; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição**, v. 14, n. 1, p. 109-121, 2003.
- BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a companhia da Merenda Escolar. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decreto/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- BRASIL. **Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965**. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decreto/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 1.979-24, de 26 de outubro de 2000**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1979-24.htm.
- BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm.
- BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro – pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CECANE-SC. **Alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: da produção à utilização nos cardápios. Florianópolis: FNDE; UFSC, 2015. (Cartilha). Disponível em: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/alimentacao_escolar/Material_de_divulgacao/apresentacoes/PNAE_cartilha_alimentos-organicos-no-PNAE.pdf.
- COSTA, Dante. **Merendas escolares**: vinte e cinco sugestões de merendas para crianças escolares brasileiras. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do MEC, 1939.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **Descentralização das políticas sociais**: o que ensinam as experiências recentes da merenda escolar, do dinheiro na escola e da TV Escola. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 1998. (Caderno de Pesquisa n. 36). Disponível em: https://nepp.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/57/2024/10/CadPesq_36.pdf.
- FNDE. Relatório de Gestão 2024. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**, 2024. Desempenho da Gestão, Áreas Finalísticas, Alimentação Escolar. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2024/desempenho-da-gestao/areas-finalisticas/alimentacao-escolar-2023>.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/232410>.
- KLUCZKOVSKI, Alana et al. An environmental and nutritional evaluation of school food menus in Bahia, Brazil that contribute to local public policy to promote sustainability. **Nutrients**, v. 14, n. 7, 2022. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1575156>.
- MEDEIROS, Gidyenne Christine B. S. de et al. Effect of School Based Food and Nutrition Education Interventions on the Food Consumption of Adolescents: A Systematic Review and Meta Analysis. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 17, ago. 2022. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36078238/>.

MELO, Luana Saraya E. de et al. Plantando saúde: educação alimentar na infância através da horta escolar. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 22, n. 8, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv22n8-196>.

O HORARIO nas escolas publicas municipaes. **Educação e Pediatria**, ano 1, n. 1, p. 62-64, jun. 1913. (Secções permanentes: Notas e informações). Disponível em: <http://memoria.bn.gov.br/DocReader/305774xx/1>.

PEIXINHO, Albaneide Maria L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>.

PINHO, Francine N. L. G.; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Aspectos da história da alimentação escolar na Primeira República Brasileira. **História e Cultura**, v. 9, n. 2, p. 177-204, 2020. Disponível em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/3271>.

ROCHA, Cecilia; BURLANDY, Luciene; MALUF, Renato. Small farms and sustainable rural development for food and nutrition security: the Brazilian experience. **Development Southern Africa**, v. 29, n. 4, p. 519-529, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0376835X.2012.715438>.

SANTOS, Maria de Fátima R. dos; SOUSA, Rita de Cássia P. de; FERKO, Geórgia Patrícia da S. Prospecção da palma forrageira para alimentação humana: planta exótica radicada no Brasil. **Revista Eletrônica Casa de Makunaima**, v. 5, n. 2, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.24979/v5i2.1344>.

SIDANER, Emilie; BALABAN, Daniel; BURLANDY, Luciene. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutrition**, v. 16, n. 6, p. 989-994, 2013. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23218237/>.

VALENCIA, Vivian et al. Public policies for agricultural diversification: implications for gender equity. **Frontiers in Sustainable Food Systems**, v. 5, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.718449>.

VALENCIA, Vivian; WITTMAN, Hannah; BLESCH, Jennifer. Structuring markets for resilient farming systems. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 39, n. 25, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13593-019-0572-4>.

VOLTOLINI, Tadeu V. et al. **Plantio e manejo da palma forrageira no Semiárido**. Brasília, DF: Embrapa, 2016. Disponível em: <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1061001>.

WITTMAN, Hannah; BLESCH, Jennifer. Food sovereignty and Fome Zero: Connecting public food procurement programmes to sustainable rural development in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, v. 17, n. 1, p. 81-105, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/joac.12131>.



HORTAS PEDAGÓGICAS E CURRÍCULOS VIVOS NO DESEMPAREDAMENTO DAS INFÂNCIAS

Yayenca Yllas
Heloisa Tozato
Marcelo Borges Rocha

Yayenca Yllas: é uruguaia, naturalizada brasileira, doutoranda em Ciência, Tecnologia e Educação pelo CEFET/RJ e mestre em Tecnologia para o Desenvolvimento Social pela UFRJ. Atua como pesquisadora e ecopedagoga, com foco em hortas pedagógicas em escolas públicas do município do Rio de Janeiro. Seu trabalho articula metodologias de ensino ativas, agroecologia e ecopedagogia, contribuindo para uma educação crítica, para a EAN e para o desemparedamento dos currículos da educação básica.
[yayenca@gmail.com.](mailto:yayenca@gmail.com)

Heloisa Tozato: é docente do bacharelado em Gestão Ambiental da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. É Ph.D. em Geografia pela Université de Rennes 2 (França) e doutora em Ciências Ambientais pela USP. Realizou pesquisa pós-doutoral no Joint Research Centre da Comissão Europeia (Ispra, Itália). Integra o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Territorialidade e Sociedade do Instituto de Estudos Avançados da USP.
[htozato@usp.br.](mailto:htozato@usp.br)

Marcelo Borges Rocha: é docente da Engenharia Ambiental e programas de pós-graduação em Ensino de Ciências na UFRJ e no CEFET. Graduado em Ciências Biológicas, mestre em Educação em Ciências e Saúde, doutor em Ciências Biológicas. Pós-doutorado em Administração Pública. Coordenador do Laboratório de Divulgação Científica e Ensino de Ciências.
[marcelo.rocha@cefet-rj.br.](mailto:marcelo.rocha@cefet-rj.br)

Cultivar o próprio alimento é um ato de resistência, uma forma concreta de esperar, como propôs Paulo Freire (2013, p. 73), ao afirmar que “não há mudança sem sonho, como não há sonho sem esperança”. Nas escolas públicas, em meio a disputas e tensionamentos, a horta pedagógica pode ser concebida como território onde se cultiva também o sonho de uma educação viva, conectada à Natureza, aos corpos e às memórias coletivas.

Se, de um lado, os modelos educativos podem impor um ritmo linear, padronizado e fragmentado; de outro, a horta pedagógica convida a comunidade escolar a observar os ciclos, os tempos e as possibilidades a partir dos cotidianos. Cada semente tem seu tempo, cada criança também. Aprender, como germinar, exige condições: solo fértil, cuidado constante, vínculo e escuta. Por isso, as hortas em contextos educativos não são “projetos complementares”, e sim tempos para vivências curriculares que adubam o cotidiano escolar, abrindo caminhos para reimaginar o que, como e para que se ensina. Quando falamos em vivências ou experiências no lugar de “atividades”, assumimos uma mudança de perspectiva, um olhar ao processo de construção mútua entre educadores e crianças que vai além do cumprimento de uma tarefa previamente delimitada. Nesse contexto, o convite à participação deixa de ser vertical e passa a ser horizontal, dialógico, afetivo, político e sensível – envolvendo o corpo, o desejo e a presença de cada sujeito no processo educativo.



O presente artigo insere-se nesse caminho e tem como objetivo apresentar reflexões construídas a partir de uma pesquisa-ação em andamento em três unidades escolares da rede pública do município do Rio de Janeiro: Espaço de Desenvolvimento Infantil Rubem Braga, Escola Municipal GET Pedro Ernesto e Escola Municipal GET Joaquim Abílio Borges⁸, que atendem, respectivamente, a Educação Infantil, o Ensino Fundamental I e o Ensino Fundamental II. Os encontros com as turmas ocorrem semanalmente durante os tempos pedagógicos denominados de Eletiva-Horta, com duração de 50 minutos. Ao todo, participam da pesquisa 20 turmas distribuídas entre os diferentes segmentos da educação básica. A escolha desses territórios está relacionada à continuidade que essas escolas oferecem na trajetória de muitas crianças da região, o que tem possibilitado o desenvolvimento de práticas pedagógicas articuladas entre os ciclos educativos, fortalecendo vínculos entre os currículos, as pessoas e os territórios.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa e participativa, fundamentada na pesquisa-ação (Thiollent, 1986) e nos princípios do Planejamento Dialógico Ecopedagógico (Yllas et al., 2024), que entende o planejamento pedagógico como um processo coletivo, construído em diálogo com a comunidade escolar a partir das demandas dos territórios. As práticas desenvolvidas emergem de vivências concretas com crianças, educadores, famílias e demais colaboradores das unidades escolares envolvidas na pesquisa.

As experiências relatadas neste artigo foram ancoradas em marcos normativos e políticos, como o *Marco de Referência de*

...

8 A sigla GET se refere a Ginásio Educacional Tecnológico, modelo de escola voltado para a inovação e baseado na abordagem Ciência, Tecnologia, Engenharia, Arte e Matemática (STEAM, na sigla em inglês).

Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas (Brasil, 2012a); os princípios da agroecologia (Brasil, 2012b); a Resolução FNE n. 26/2013, que define a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) como ação formativa, permanente, intersetorial e transdisciplinar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o *Guia alimentar para a população brasileira* (Brasil, 2014); e a *Base Nacional Comum Curricular* (Brasil, 2018a).

Nesse contexto, as vivências pedagógicas descritas propõem articular currículo, território e políticas públicas, ampliando os sentidos do PNAE como política pública de formação cidadã e justiça social.

APRENDER COM A TERRA: PEDAGOGIA VIVA EM TEMPOS DE CRISE

O que está em disputa nas escolas públicas não é apenas o direito à alimentação, mas o próprio sentido do que se aprende e como se aprende. Estruturar e manter uma horta agroecológica em escolas urbanas não é uma atividade extracurricular: é uma ação pedagógica que desafia o modelo escolar tradicional, rompe os muros dos currículos e questiona a lógica tecnicista e cartesiana do desempenho. Ao transformar o espaço escolar em território de cultivo, cuidado e conhecimento, essas práticas tensionam a fragmentação dos saberes e promovem uma ecologia dos vínculos — entre corpo, cultura, território e comunidade.

Nesse sentido, foi cocriado o Planejamento Dialógico Ecopedagógico (PDE) a partir de 2021 em conjunto com a comunidade da Escola Municipal GET Pedro Ernesto. O PDE surgiu da urgência de reconstruir vínculos entre crianças, Natureza e escola, sobretudo no contexto do retorno às aulas presenciais após a pandemia de Covid-19 (Yllas et al., 2024). Sustentado pela escuta da comunidade escolar, o PDE propõe

ações coletivas enraizadas no cotidiano, que articulam a horta à prática pedagógica, à Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e à formação humana integral dos estudantes. Sua proposta dialoga com uma concepção de educação integral que compreende o ser humano em sua totalidade, reconhecendo a subjetividade, a complexidade e a inseparabilidade entre conhecimento, corpo, território e contexto histórico.

Como afirmam Padilha et al. (2011, p. 50), a educação integral:

é entendida como processo que visa à formação integral da pessoa, portadora de uma subjetividade única e complexa, superando modelos de educação que isolam e separam o conhecimento do sujeito e o conhecimento da sua realidade histórica.

Trata-se de valorizar a multidimensionalidade dos saberes — sensíveis, corporais, culturais, relacionais — muitas vezes marginalizados nos currículos escolares fragmentados e disciplinarizados. Ao promover vivências significativas com o solo, os alimentos, os cuidados e os saberes comunitários, o PDE contribui com uma jornada escolar ampliada no tempo, no espaço e nos sentidos. Rompe com a lógica do ensino centrado apenas na transmissão de conteúdos e aponta para uma escola que acolhe, forma e transforma, assumindo intencionalmente sua função sociocultural e socioambiental.

Assim, o PDE afirma-se como caminho de resistência e reinvenção do fazer pedagógico — e como base metodológica para que o PNAE se efetive também como política educativa, e não apenas como política pública de segurança alimentar. Esse caminho está ancorado na ecopedagogia, entendida aqui como uma proposta que integra os saberes da Educação Ambiental Crítica com práticas pedagógicas transformadoras. Como destaca Lívia Albanus (Ulbra, 2008, p. 60), a ecopedagogia “deve favorecer inúmeras mudanças de

mentalidade e de comportamento em relação ao meio ambiente", oferecendo meios para a formação de sujeitos críticos e ambientalmente comprometidos. Já Gadotti (2000, p. 82) afirma que a ecopedagogia busca "um novo olhar sobre a educação (...), que 'pensa a prática' em cada instante de nossas vidas, evitando a burocratização do olhar e do comportamento".

As metodologias adotadas no PDE, como rodas de conversa, mapas mentais colaborativos, mediação interdisciplinar e práticas agroecológicas a partir das vivências do cotidiano, são fundamentadas em perspectivas participativas e dialógicas. Como defendem Afonso e Abade (2008, p. 19), "uma Roda de Conversa é uma forma de se trabalhar incentivando a participação e a reflexão (...), promovendo uma cultura de reflexão sobre os direitos humanos". Ao colocar a palavra em movimento e o território como ponto de partida, essas estratégias educativas promovem o engajamento ético, o pensamento crítico e a construção coletiva de sentidos sobre a vida e o aprender. Desde 2024, o PDE vem sendo ampliado para outras unidades da rede pública municipal do Rio de Janeiro por meio da presente pesquisa-ação.

alvenaria limita as possibilidades de expansão das potencialidades inconclusas do humano". O emparedamento, segundo as autoras, está alinhado à lógica moderna ocidental, marcada pela separação entre Natureza e cultura, que reforça a hierarquia antropocêntrica e a ideia do humano como "dono" do que é não humano (Tiriba; Profice, 2023, p. 91). Essas paredes — físicas, simbólicas e epistemológicas — não estão apenas nos muros da escola, mas também entre as disciplinas, nos horários compartmentados, nos saberes isolados, nas relações hierárquicas.

Ao cultivar hortas pedagógicas como ambientes integradores, quebram-se essas divisórias e reconecta-se o aprender com o viver. A terra, os alimentos, os ritmos da Natureza e os saberes das famílias entram na escola como matéria viva, articulando a pluralidade de áreas do conhecimento, de sujeitos e de tempos. Nesse movimento, o currículo se desempareda e a escola se torna território de encontros, cuidado e produção coletiva de sentidos.

COMER, BRINCAR E APRENDER: O COTIDIANO DAS MÃOS NA TERRA

Ao introduzir a horta como projeto pedagógico contínuo, a escola rompe com a lógica do ensino entre paredes e reconecta os currículos ao mundo vivido pelas crianças. Trata-se de uma proposta de desemparedamento curricular, na qual aprender não se restringe ao espaço da sala de aula, mas se expande para o quintal, o canteiro e o pátio. De acordo com Tiriba e Profice (2023, p. 94-95), "o des-emparedamento é condição para o des-silenciamento das crianças (...), a

Nesse processo, a pedagogia brincante ganha força: brincar, comer e aprender tornam-se dimensões entrelaçadas da experiência educativa. Como propõem Padilha et al. (2011), pensar em cidadania planetária significa ultrapassar a dimensão ambiental e compreender que a terra é um organismo vivo e interdependente do qual fazemos parte. Essa perspectiva ecoa nas palavras de Arruda e Boff (2000, p. 29), ao afirmarem que "o ser humano não habita simplesmente a Terra. Ele é Terra (...), a Terra que pensa, que fala e que ama".

As vivências com a terra, as sementes e os alimentos são incorporados ao cotidiano escolar como oportunidades para a

investigação, o cuidado, o encantamento e a escuta – tanto no brincar livre quanto nas sequências didáticas flexíveis. Um mesmo tema pode ser abordado de maneiras diversas, conforme a faixa etária, o segmento de ensino e o ano escolar, respeitando as especificidades de cada turma e os diferentes ritmos de aprendizagem das crianças.

Ao longo da pesquisa-ação – iniciada no mestrado da primeira autora deste artigo e atualmente aprofundada no doutorado –, a construção coletiva das hortas agroecológicas, fundamentada no PDE, permitiu identificar três instâncias fundamentais no processo educativo: ter contato, apresentar e aprofundar. Na primeira instância, a de *ter contato*, os estudantes tiveram vivências diretas com a Natureza: observaram abelhas, minhocas, lagartas, borboletas, terra, fibras vegetais e sementes. Esse contato inicial despertou curiosidade e interesse espontâneo pelos ciclos da vida e pelos seres que habitam os espaços escolares.

A seguir, na instância *apresentar*, as crianças participaram ativamente de experiências como a preparação dos canteiros, o plantio e os cuidados com as mudas. Nesse momento, educadoras e educadores introduziram conceitos curriculares pertinentes aos anos escolares e às potencialidades de cada turma, considerando suas singularidades. O conhecimento foi mediado pela prática, com linguagem acessível, corpo inteiro e escuta sensível.

Na instância *aprofundar*, foram estruturados projetos interdisciplinares que articularam competências e habilidades das Ciências da Natureza, Geografia, Língua Portuguesa, História e Matemática no Ensino Fundamental. Também foram resgatados os saberes das crianças, suas famílias, educadores e demais participantes. As turmas investigaram assuntos do próprio interesse, registraram observações em cadernos de campo, organizaram campanhas de sensibilização ambiental e produziram

diferentes protótipos de acordo com os caminhos de cada projeto de turma.

Já na Educação Infantil, as vivências na horta dialogaram diretamente com os campos de experiência da Base Nacional Comum Curricular (BNCC): 1) “O eu, o outro e o nós”, por meio das rodas de conversa sobre cuidado coletivo dos canteiros, preparo e partilha dos alimentos colhidos; 2) “Corpo, gestos e movimentos”, fazendo semeadura, rega, coordenação e ritmo; 3) “Traços, sons, cores e formas”, na criação de artes plásticas com tintas de solo e pigmentos naturais extraídos de flores e folhas, além de cantigas sobre plantas; 4) “Escuta, fala, pensamento e imaginação”, por meio da contação de histórias que personificam assuntos relacionados à horta, estimulando a oralidade e a construção de narrativas; e 5) “Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações”, na contagem de sementes, comparação do crescimento das mudas, noções de antes e depois e de ciclos de vida observados *in loco*. Essas vivências também garantiram os direitos de aprendizagem – como participar, conviver, brincar, investigar, expressar e conhecer-se – ao convidar as crianças para um processo de pesquisa sensorial e simbólica que reforça vínculos afetivos com a Natureza, com os colegas de cada turma, com educadores e famílias.

Um exemplo concreto dessa integração entre currículo, território e cotidiano foi o preparo de pão caseiro temperado com ervas frescas da horta. Esse preparo foi feito tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental I, com variações de abordagem conforme a faixa etária. No Espaço de Desenvolvimento Infantil Rubem Braga, que atende turmas do Pré 1 e Pré 2, o processo envolveu o contato sensorial com os ingredientes – sentir o cheiro do alecrim (*Rosmarinus officinalis* L), rasgar com as mãos as folhas de manjericão (*Ocimum basilicum* L.), perceber a textura da farinha. O ato de cozinhar juntos foi incorporado como brincadeira investigativa, gesto de

cuidado e abertura à escuta. Durante a experiência, nos perguntamos: por que a massa precisa descansar para crescer? E a indagação foi tomada como ponto de partida para uma conversa coletiva sobre os ritmos da Natureza e os ritmos do corpo humano, associando o repouso da massa ao sono necessário para o crescimento das crianças.

Já na Escola Municipal GET Pedro Ernesto, que atende turmas do Ensino Fundamental I, a experiência do pão caseiro desdobrou-se em múltiplas abordagens, confirmando o potencial do alimento como elo entre cultura, nutrição e currículo vivo⁹. Nas habilidades de Língua Portuguesa, as crianças leram e reescreveram a receita, aplicando verbos no modo imperativo e na estrutura de instruções (EF02LP16, EF03LP11, EF12LP06¹⁰). Em Matemática, discutiram medidas, frações e proporções, relacionando quantidades de farinha, água e fermento (EF05MA12). Em Ciências da Natureza, observaram na prática o papel das leveduras e os processos de fermentação, conectando-os aos microrganismos que participam da produção de alimentos (EF04CI07) e aos ciclos de matéria e energia nos ecossistemas (EF04CI05). O debate se expandiu para a Geografia quando as turmas mapearam a origem de

...

9 Entendemos currículo vivo como aquele enraizado nos cotidianos escolares, nos interesses das crianças e nos múltiplos ambientes da escola. É um currículo desemparedado, que articula habilidades e competências com sentido, conectando saberes escolares, familiares e comunitários em processos de aprendizagem contextualizados e significativos.

10 Os códigos alfanuméricos da BNCC identificam de forma padronizada cada habilidade prevista no documento. Eles são compostos da seguinte forma: 1) primeiro par de letras: EF = Ensino Fundamental; 2) primeiro par de números = ano; 3) componente curricular, sendo AR = Arte, CI = Ciências, EF = Educação Física, ER = Ensino Religioso, GE = Geografia, HI = História, LI = Língua Inglesa, LP = Língua Portuguesa e MA = Matemática; e 4) último par de números = posição da habilidade na numeração sequencial do ano ou do bloco de anos.

ingredientes como trigo, sal e ervas, identificando produtos cultivados ou extraídos da Natureza em diferentes regiões do Brasil e do mundo (EF03GE05).

A partir das memórias afetivas contadas pelas famílias, surgiram conversas sobre os significados simbólicos do pão em diferentes tradições religiosas, atendendo às habilidades de Ensino Religioso que tratam dos alimentos considerados sagrados (EF02ER06, EF02ER07). Na hora do preparo no laboratório de Ciências, as crianças compararam misturas homogêneas e heterogêneas, classificando-as (EF06CI01) e identificando evidências de transformações químicas ao observar a fermentação e o crescimento da massa (EF06CI02). Relacionaram ainda a ação de fungos e bactérias ao processo de decomposição dos resíduos descartados no minhocário e na composteira da horta (EF04CI06), fechando o ciclo de aprendizagem que integra sala, laboratório e horta pedagógica.

Assim, a simples prática de fazer pão tornou-se uma proposta interdisciplinar, por articular diferentes áreas do conhecimento, como Ciências, Matemática, Língua Portuguesa, Geografia e Ensino Religioso. E, em certos contextos, transdisciplinar, quando os saberes escolares se entrelaçam com os saberes das famílias, da cultura alimentar e da vida cotidiana. Essa abordagem foi além da soma de disciplinas: promoveu a integração de conteúdos e práticas, considerando o território, a experiência sensorial e as histórias das pessoas envolvidas.

Esse tipo de proposta está em consonância com a Lei n. 13.666/2018, que incluiu a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) como tema transversal no currículo da educação básica (Brasil, 2018b). De acordo com os princípios que orientam os temas contemporâneos transversais, a EAN pode ser trabalhada de forma intradisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar; e a horta pedagógica tem se mostrado um espaço fértil para essas conexões, promovendo

aprendizagens integradas, significativas e contextualizadas (Yllas *et al.*, 2023; Yllas, 2023).

Na Escola Municipal GET Joaquim Abílio Borges, que atende turmas do Ensino Fundamental II, a opção pelo preparo de uma salada de frutas partiu de uma necessidade concreta: o forno da cozinha escolar encontrava-se inoperante. Diante disso, optou-se por uma preparação acessível, nutritiva e viável com os recursos disponíveis na escola; sem, no entanto, abrir mão da proposta pedagógica que toma a alimentação como eixo estruturante do currículo vivo.

A experiência ganhou forma como uma salada de frutas colaborativa: cada estudante trouxe de casa uma fruta de sua preferência e possibilidade, enquanto a pesquisadora levou espécies menos comuns – como mirtilo (*Vaccinium myrtillus*), kiwi (*Actinidia deliciosa*), pitaia (*Hylocereus undatus*), caqui (*Diospyros kaki*) e carambola (*Averrhoa carambola*) – com o objetivo de provocar curiosidade, ampliar o repertório alimentar do grupo e promover experiências degustativas diversas. A proposta foi planejada como uma viagem sensorial e cultural, articulando a preparação coletiva com o estudo das origens geográficas dos alimentos e os caminhos históricos que permitiram sua chegada aos mercados e feiras da atualidade (EF08GE01; EF08HI24).

Um dos estudantes trouxe um limão galego cultivado agroecologicamente pelo avô. O fruto, visivelmente distinto dos convencionais, despertou o interesse da turma e abriu espaço para um debate sobre o uso de agrotóxicos, os modos de produção e os saberes envolvidos no cultivo familiar (EM13CHS302; EM13CHS306). As crianças realizaram pesquisas que foram registradas nos diários individuais da horta, revelando, por exemplo, que o kiwi é originário da China, embora hoje seja popularmente associado à Nova Zelândia.

Além da dimensão cognitiva, a experiência se mostrou significativa do ponto de vista afetivo e sensorial. Muitas crianças

experimentaram pela primeira vez frutas que nunca haviam provado. Participaram ativamente de todo o preparo: lavaram, cortaram, misturaram, organizaram a apresentação e degustaram os sabores (Yllas, 2025). Durante a vivência, observou-se que estudantes geralmente mais inquietos em sala passaram a assumir posições de proatividade e colaboração, demonstrando concentração, escuta e entusiasmo. A vivência reforça a potência de propostas que envolvem o fazer com as mãos, o corpo em movimento e a aprendizagem pela ação – especialmente para crianças que não se adaptam às formas escolares tradicionais, muitas vezes marcadas por posturas passivas e por uma lógica transmissiva do conhecimento, características daquilo que Paulo Freire (1987) denominou como educação bancária, na qual os estudantes são vistos como “recipientes” a serem preenchidos e não como sujeitos ativos do processo educativo.

Dessa forma, a integração das hortas pedagógicas ao cotidiano das três escolas participantes da pesquisa-ação favoreceu a articulação concreta com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), aproximando o currículo das práticas reais de produção, preparo e consumo dos alimentos. Em cada unidade escolar, as hortas agroecológicas foram sendo construídas e cuidadas coletivamente, a partir de suas singularidades e contextos específicos. Ao longo do processo, observaram-se trocas efetivas entre as cozinhas e os canteiros: ervas e temperos frescos colhidos pelas crianças passaram a compor as refeições escolares, enquanto cascas e resíduos orgânicos foram destinados à compostagem. Em duas das escolas, as cozinheiras passaram a assar cascas de ovos, que depois foram trituradas e aplicadas nos canteiros como fonte de cálcio natural e controle agroecológico de lesmas e caramujos.

Essas práticas não apenas reduziram resíduos e fortaleceram os ciclos ecológicos entre consumo e devolução à terra, como

também abriram caminho para abordagens pedagógicas interdisciplinares e transdisciplinares. A partir dessas vivências, temas como soberania alimentar, saúde do solo e justiça ambiental foram incorporados aos currículos de forma contextualizada, com linguagem adaptada às diferentes faixas etárias e às realidades escolares. Estudantes, educadores, cozinheiras, gestoras, hortelões, famílias e a pesquisadora passaram a se envolver ativamente em processos pedagógicos mediados pelo cuidado, pela escuta e pela reflexão coletiva. Nesse contexto, as hortas tornaram-se pontos de articulação entre políticas públicas, práticas escolares e formação humana integral, ampliando o alcance pedagógico do PNAE e reafirmando seu caráter educativo, comunitário e emancipador.

Com esse enraizamento no cotidiano, as três hortas pedagógicas consolidam-se como eixos integradores entre os ciclos da educação básica, o que pode favorecer a continuidade formativa das crianças ao longo de sua trajetória escolar, potencializando assim a interlocução entre currículo, território e políticas públicas de alimentação escolar.

As instâncias de *ter contato, apresentar e aprofundar* formam uma espiral de aprendizagem contínua, que vai além dos conteúdos disciplinares e dialoga com as competências previstas na BNCC. Ao longo do processo, foram observadas mudanças significativas nas atitudes das crianças, como redução do desperdício de alimentos, fortalecimento da autonomia e aumento do engajamento nas atividades coletivas. Nesse sentido, as hortas pedagógicas operam como tecnologias sociais vivas, que ultrapassam a função produtiva e se afirmam como espaços de amplitude simbólica e prática sobre o que se ensina, como se ensina e para que se ensina. Ao integrar o fazer com o sentir, o comer com o aprender, as hortas transformam-se em territórios éticos, políticos e culturais, onde a aprendizagem é situada, sensível e colaborativa.

No marco da EAN e da agroecologia, essas experiências se configuram como práticas curriculares transdisciplinares, que integram saúde, ambiente e educação em um projeto pedagógico comprometido com a justiça socioambiental. Ao conectar a escola à produção agroecológica local, valorizam-se a sociobiodiversidade e os saberes tradicionais, ampliando o potencial transformador do PNAE e promovendo formas mais justas e sustentáveis de se alimentar e aprender com sentido.

Assim, cultivar alimentos na escola pública urbana é também cultivar memória, cultura, autonomia e territorialidades. É, portanto, um gesto contra-hegemônico que desafia os modelos padronizados de ensino e o sistema alimentar baseado em ultraprocessados, transgênicos, monoculturas e cadeias excludentes.

Tais experiências evidenciam que as hortas pedagógicas podem e devem ocupar um lugar central nos currículos escolares, não apenas como atividades complementares, mas como espaços educativos plenos. Ao promover aprendizagens interdisciplinares, com protagonismo infanto-juvenil e participação comunitária, as hortas reafirmam a escola como lugar de cidadania ativa, cuidado mútuo e respeito à vida.

A coerência dessas ações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) é evidente. A proposta contribui diretamente para os ODS 2, 3, 4, 11, 12, 13, 15, 17 e 18¹¹. Como reconhecimento, a iniciativa foi certificada com o Selo ODS EDU pelo Instituto Selo Social nos anos de 2023 e 2024 e atualmente está em processo de ...

11 Os ODS podem ser vistos na página eletrônica da ONU Brasil: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

avaliação para 2025. Essa trajetória reforça o compromisso do projeto com uma educação ambiental territorializada, voltada para o cuidado integral da vida e para a promoção de direitos.

Ao integrar a agroecologia ao cotidiano escolar, a proposta vem se consolidando como referência na rede pública do município do Rio de Janeiro, por favorecer a construção de currículos diversos, conectados aos territórios e voltados para experiências de aprendizagem contextualizadas e significativas. Dessa forma, contribui para a reinvenção de uma escola mais aberta, inclusiva e viva, comprometida com os direitos das crianças, com o ambiente e com os saberes que brotam do chão escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências apresentadas neste artigo evidenciam que a inserção de hortas pedagógicas agroecológicas no cotidiano escolar pode constituir-se como uma estratégia significativa para reintegrar o currículo à vida, rompendo com lógicas fragmentadas, cartesianas e tecnicistas de ensino. Nos três territórios investigados – o Espaço de Desenvolvimento Infantil Rubem Braga, a Escola Municipal GET Pedro Ernesto e a Escola Municipal GET Joaquim Abílio Borges –, as práticas construídas coletivamente com crianças, educadores e demais integrantes da comunidade escolar contribuíram para reconectar sentidos entre alimentação, Natureza e escola, promovendo aprendizagens significativas, sensoriais e integradoras.

A pesquisa-ação, conduzida ao longo de encontros semanais nos tempos pedagógicos denominados Eletiva-Horta, com 20 turmas de diferentes segmentos da educação básica, revelou a potência das hortas como laboratórios vivos, onde se aprende a cuidar do solo, do corpo e das relações. As hortas pedagógicas

mostram-se espaços férteis para desenvolvimento de vínculos afetivos e territoriais, ampliação de repertórios culturais, exercício da escuta e construção de pertencimento. Ao mesmo tempo, atuam como territórios políticos, tensionando os currículos tradicionais, os indicadores de desempenho e as fronteiras entre política educacional e política alimentar.

Portanto, as hortas não são ambientes educativos complementares, mas verdadeiras salas de aula vivas, que promovem propostas pedagógicas integradoras. Dialogam diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com os marcos da Educação Alimentar e Nutricional (EAN), com os princípios da agroecologia e com os direitos das crianças à participação ativa nos processos educativos. Ao valorizar protagonismo infanto-juvenil, saberes das famílias e conhecimentos enraizados nos territórios, essas práticas fortalecem os caminhos para a construção de currículos vivos, diversos e contextualizados – conectados com a vida, com o ambiente e com o direito de aprender com as mãos na terra.

Se queremos que o PNAE contribua efetivamente para a transição dos sistemas alimentares, para a justiça climática e para a valorização da sociobiodiversidade, é preciso reconhecer que esse movimento começa no chão da escola, com as mãos das crianças na terra, com o alimento no centro do debate pedagógico e com a escuta da comunidade como base para qualquer transformação possível.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Maria Lúcia M.; ABADE, Flávia Lemos. **Para reinventar as rodas.** Belo Horizonte: RECIMAM, 2008. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/16fyp4uGSQF5bkLDdIm_rf5d5khD7k24t/view?usp=sharing.
- ARRUDA, Marcos; BOFF, Leonardo. **Globalização: desafios socioeconômicos, éticos e educativos: uma visão a partir do Sul.** Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de Educação Alimentar e Nutricional para as políticas públicas.** Brasília, DF: MDS, 2012a. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/marco-de-referencia-de-educacao-alimentar-e-nutricional-para-as-politicas-publicas/>.
- BRASIL. **Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/guia-alimentar-da-populacao-brasileira/>.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular:** educação é a base. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018a. Disponível em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>.
- BRASIL. **Lei nº 13.666, de 16 de maio de 2018.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir o tema transversal da educação alimentar e nutricional no currículo escolar. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13666.htm.
- FNDE. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF: FNDE, 17 ago. 2013. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-26-de-17-de-junho-de-2013>
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança:** um reencontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da terra.** São Paulo: Peirópolis, 2000.
- PADILHA, Paulo Roberto et al. (org.). **Educação para a cidadania planetária:** Currículo intertransdisciplinar em Osasco. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2011. Disponível em: <https://acervo.paulofreire.org/handle/7891/2927>.
- THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 1986.
- TIRIBA, Lea; PROFICE, Christiana Cabicieri. Desemparedar infâncias: contracolonialidades para reencontrar a vida. **O Social em Questão**, ano 26, n. 56, p. 89-112, 2023. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/62303/62303.PDF>.
- ULBRA (org.). **Ecopedagogia:** educação e meio ambiente. Redação de Lívia Lucina Ferreira Albanus. Curitiba: Ibpe, 2008.
- YLLAS, Yayenca Frachia et al. A horta pedagógica que nutre diversas dimensões do cotidiano escolar. **Revista Maracanã**, n. 34, p. 144-173, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/maracanã/article/view/78534>.
- YLLAS, Yayenca Frachia et al. Contribuição do planejamento dialógico na construção de escolas democráticas rumo à cidadania planetária. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 105, n. 1, 4 abr. 2024. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/5680>.
- YLLAS, Yayenca Frachia. **A horta agroecológica como tecnologia social educativa:** uma pesquisa-ação junto à Escola Municipal Pedro Ernesto, no Rio de Janeiro. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Tecnologia para o Desenvolvimento Social) – Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: http://nides.ufrj.br/images/PPGTDs/Dissertacoes/Ano_2023_-_13_-_Dissertacao_-_Yayenca_Yllas.pdf
- YLLAS, Yayenca Frachia. **Na Eletiva-Horta de hoje: salada de frutas com a turma 1801 do @get_joaquimabiloborges! [...].** Rio de Janeiro, 8 mai. 2025. Instagram: @yayenca. Vídeo. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/DJaAVUDJCRK/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==.





PARTE 2

DESAFIOS DO DESENHO E DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE



ENTREVISTA

O TRABALHO NAS COZINHAS ESCOLARES: “A TIA DA MERENDA JÁ FOI, ELA FICOU LÁ PARA TRÁS”

As refeições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) não teriam como ser servidas aos estudantes de rede pública de educação básica sem a atuação das cozinheiras escolares. No entanto, por mais óbvio que isso seja, o trabalho árduo, a dedicação e os direitos dessas profissionais geralmente ficam em segundo plano nos debates e nas normativas sobre o programa. Para conhecer melhor o universo das cozinhas escolares, conversamos com:

KERLEY ARRUDA, cozinheira concursada há 21 anos da alimentação escolar da rede municipal de educação de Niterói, no estado do Rio de Janeiro (RJ). Hoje, depois de 18 anos atuando na cozinha escolar, é coordenadora-geral do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação de Niterói (Sepe-Niterói).

Kerley, você acompanhou a transição da alimentação escolar, que, de merenda, passou para complementação alimentar e hoje é refeição?

Sim, eu acompanhei todas as etapas. Acompanhei enquanto aluna da rede pública, depois já trabalhando, dentro do processo mesmo. Antes, tinha muito alimento industrializado na alimentação. E hoje mudou, mudou bastante. Antes era só um complemento, hoje já é uma alimentação completa, com a preocupação dos valores nutricionais para os alunos. Foi uma mudança e tanto, que também acarretou aumento de trabalho para as cozinheiras escolares.

Como você avalia a condição de trabalho das cozinheiras escolares hoje?

É muito triste o que eu venho acompanhando. Sobre a questão da modulação, eu falo pelo conhecimento que eu tenho em Niterói, infelizmente em outros lugares não têm nem isso. A modulação é o quantitativo de crianças para cada cozinheira escolar. A gente tinha uma modulação de 60 crianças para cada cozinheira escolar na educação infantil integral e 80 no ensino fundamental. Por volta de 2012, houve uma mudança na modulação, que vai para 80 crianças na educação infantil integral e para 110 no fundamental. Isso faz com que tenha menos cozinheiras escolares dentro das escolas. Na rede de educação do estado do Rio é terrível, porque não tem modulação. É uma sobrecarga desumana.

E quando a gente pensa numa cozinha escolar interna, a gente pensa em algo industrial, a gente pensa que lá tem tudo para você exercer a sua profissão. Mas ela não tem balcões suficientes, nem eletrodomésticos com capacidade industrial. Não tem talheres e pratos suficientes para servir as crianças; enquanto você está servindo, você tem que estar lavando, correndo, lavando, para poder servir todos os alunos. Não tem equipamentos que facilitem o nosso trabalho, de forma que diminua o esforço físico. Os Equipamentos de Proteção Individual

(EPIs) também não chegam nas escolas de forma regular e não são suficientes. Ou seja, há o entendimento de que, se tiver dentro da cozinha um avental térmico, está de bom tamanho. É como se só uma pessoa cozinhasse e não todas.

As condições de trabalho são extremamente difíceis. No Rio, teve, há pouco tempo, morte e um afastamento com uma cozinheira com o corpo praticamente todo queimado. As cozinhas de Niterói não são climatizadas, o calor é insuportável. Nesse último verão, por exemplo, uma cozinheira desmaiou dentro da cozinha e teve luxação no punho e no tornozelo.

No Rio e em Niterói, do ponto de vista dos direitos trabalhistas, em que medida o trabalho das cozinheiras também pode estar fragilizado? Você vê uma mudança ao longo do tempo em relação ao tipo de contratação?

Hoje, em Niterói, tem mais gente concursada do que contratada ainda, mas isso é quase uma exceção. E a gente tem lutado para que permaneça assim, para que haja concurso público e tenha gente estatutária concursada dentro das cozinhas escolares. Mas o que a gente tem visto é que a maioria é contrato. No Rio, é contrato. No estado do Rio, é contrato. São Gonçalo, que é região metropolitana, apesar de ter feito concurso, continua tendo muitos contratos. E alguns municípios não pagam insalubridade. As empresas, as terceirizadas, no estado e no município do Rio, pagam mal, e os EPIs, todo o equipamento da cozinha, panela, tudo é sempre da pior qualidade.

Frente a essa situação, como as cozinheiras escolares têm se organizado?

Niterói tem, hoje, nas cozinheiras escolares, a sua maior força de luta. Fizemos uma greve há dois anos, uma greve histórica em Niterói. No Rio de Janeiro, foi uma greve só das cozinheiras escolares. Colocamos na rua, no dia da paralisação, mais de 100 cozinheiras, fechamos algumas ruas em Niterói.

Apesar de ter professores em quantidade muito maior do que de cozinheiras, a força de Niterói tem sido as cozinheiras escolares. Hoje, o sindicato tem uma representação forte de cozinheiras escolares. Eu sou coordenadora-geral do Sepe-Niterói, e a gente tem mais quatro cozinheiras na direção do sindicato. Tem também uma auxiliar de portaria na direção do sindicato. Então, a gente vem fortalecendo esse setor tão invisível para a sociedade, até mesmo dentro da escola. Mas isso é uma exceção.

Em Niterói, ainda há muitos concursados. No Rio, já quase não tem mais, são pouquíssimos concursados. Isso enfraquece demais, porque se você não está organizado, se não tem uma organização daquele setor, como é que você faz para lutar?

O que tem acontecido é que o Sepe, tanto o estadual quanto o do município, tem abraçado as cozinheiras que são de contrato para que elas tenham mais força. Há políticos que têm percebido que é um nicho onde eles podem ter algum ganho, e eles estão se aproximando mais, estão tentando fazer algumas leis para que essas cozinheiras contratadas tenham uma condição um pouquinho melhor de trabalho. Foi o que aconteceu no Rio, que conseguiu insalubridade para as cozinheiras contratadas no município.



Existem leis que de alguma maneira protegem os direitos trabalhistas das cozinheiras?

Em Niterói tem o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), que trata sobre isso, sobre a questão da insalubridade. Mas a gente não leva insalubridade para a aposentadoria, nem diminui o nosso tempo de trabalho. Foi uma luta do sindicato para conseguir a insalubridade. Foram anos de luta. A gente conseguiu, mas não conseguiu fazer com que a nossa aposentadoria fosse uma aposentadoria especial. Se for aposentadoria especial, a gente perde paridade. Ou seja, a gente tem que decidir se a gente quer se aposentar com menos tempo ou se a gente quer receber o que o pessoal da ativa recebe.

Pensando na questão do agente de preparo alimentar, qual seria a melhor nomenclatura para a categoria?

Meu entendimento é que cozinheira escolar é a nossa melhor nomenclatura, porque diz exatamente o que a gente faz. Nós cozinhamos dentro de uma cozinha escolar, dentro da escola, para alunos. Para mim, a melhor nomenclatura é a de cozinheira escolar.

Quando as pessoas falam assim: ah, são merendeiras; eu respondo: não, não somos mais merendeiras, nós somos cozinheiras escolares. Merenda era algo frio, era um pão com um suco, era um doce com alguma coisa. Um achocolatado frio com um biscoitinho. Era um mingauzinho no máximo. Hoje, a cozinheira escolar faz o café da manhã, prepara todo o almoço, com todo o pré-preparo, o preparo em si, a execução toda desse almoço. Tem a sobremesa também. Numa escola integral, a gente faz a sobremesa, faz o lanche e ainda tem janta. São cinco refeições por dia nessa escola. E você passa o dia todo só na cozinha, cozinhando o tempo todo, preparando para o outro dia de novo.

A gente tem todo um cardápio para seguir. Eu não vou me cansar de repetir: o cardápio nutricional de Niterói é lindo. Ele é perfeito. Só que ele não é prático para a execução. É uma conversa que está bem difícil com as nutricionistas, porque elas não conversam com a gente para fazer o cardápio. Vamos pensar que no cardápio tem mingau de café da manhã para as crianças às sete horas da manhã. Como que você faz mingau para 100 crianças tomarem no café da manhã? Que horas que você faz esse mingau? Que horas ele vai esfriar? Ou a gente dá quente para as crianças? Como faz?

O cardápio é muito bom, mas não chegam os produtos corretos para execução do cardápio na própria semana. Às vezes, você está na semana C, recebendo da B; ou está na semana C, recebendo da D. E, aí, é a gente que tem que fazer esse papel de adaptação. Só que a gente faz a adaptação que a gente pode, sem conhecimento da questão nutricional. Isso é muito arriscado.

Isso deveria ser muito conversado. Deveria ter formação das cozinheiras junto com as nutricionistas. Quando tem formação, não tem a dispensa das cozinheiras para ir. Às vezes, só pode dispensar uma. Às vezes, não pode dispensar ninguém. E precisaria todo mundo estar envolvido, as famílias, os professores. Porque é muito triste você, cozinheira, fazer a comida, fazer o legume, e a professora, por achar que a criança não gosta, jogar no lixo sem nem tentar fazer com que a criança experimente. É duro. Todo mundo tinha que estar envolvido nisso.

Precisaria fazer uma reunião no início do ano, com cozinheiras, professores e responsáveis, para que eles entendam que não pode botar açúcar na alimentação da criança, que a criança não pode trazer alimento de casa. Tudo isso, e para a gente entender a criança que tem seletividade alimentar, como que a gente pode ajudar, de que forma.

E a gente fica sofrendo dentro da cozinha sem saber o que fazer com essa criança que tem seletividade alimentar. Porque, às vezes, não tem o que fazer para ela. Ela não come. E, às vezes, os produtos, os ingredientes, os gêneros alimentícios não chegam para a alimentação da criança alérgica. E como é que a gente faz?

A questão da mudança de nomenclatura é importante para a gente, mas é importante para a sociedade também entender que a tia da merenda já foi, ela ficou lá para trás. Hoje, somos cozinheiras escolares.

Para aquelas tias da cozinha de antigamente, que eram semianalfabetas, a cozinha era o último recurso que ela tinha de emprego. Me chateia muito, me entristece o fato de algumas pessoas ainda tratarem cozinheiras escolares como subalternas, como serviscais, com todo esse preconceito em relação ao setor. Como que as pessoas estão na mesma escola, trabalhando com as mesmas pessoas e não sabem o nome da cozinheira? É a tia da cozinha... A tia da cozinha tem nome! Infelizmente acontece muito de chegarem na cozinha e perguntarem qual é a comida sem dar nem um bom dia.

Nós entendemos que, dentro da escola, somos todos educadores. Mas tem professor que fala: todos não, os professores são educadores, vocês são só cozinheiros. É um lugar ainda de muito assédio. Eu, agora, estou numa direção do sindicato. As pessoas não vão me assediar, porque sabem que eu vou falar sobre isso publicamente. Mas e as colegas que estão dentro das escolas?

Eu faço questão de falar sempre: são mulheres trabalhadoras, periféricas, pretas, graduadas e pós-graduadas. Niterói tem, praticamente, 100% das suas cozinheiras com graduação, 80% com pós-graduação. Hoje a cozinha escolar é um lugar onde as cozinheiras estão porque querem estar. E, daqui a um tempo, muitas serão mestres em educação, em alguma área que vai fazer diferença na vida delas, na escola e na vida dos alunos.

O problema é essa falta de reconhecimento da sociedade, até de dentro da escola mesmo, de entender que essas profissionais evoluíram muito, têm muito conhecimento e ajudam na questão pedagógica também, em todos os projetos pedagógicos que são executados na escola. Elas precisam participar para que a criança também entenda que a alimentação faz parte do projeto pedagógico.

A restrição dos ultraprocessados na alimentação escolar vai na contramão dos hábitos alimentares que a gente tem hoje. Por exemplo, vocês produzem um alimento saudável, mas a criança, na casa dela, come outra coisa e não quer a comida da escola. Sob a perspectiva da Educação Alimentar e Nutricional (EAN), entendendo a escola como um espaço de formação de hábitos alimentares saudáveis, qual o lugar que a cozinheira tem ou pode ter ainda mais em relação a isso?

Eu tenho 56 anos, a maioria das cozinheiras da minha idade nunca teve essa preocupação com a questão nutricional. Era açúcar mesmo, era chocolate

mesmo, era refrigerante mesmo. Eu tenho três filhos. Do casal mais velho, um teve problema com sobre peso e a outra nasceu abaixo do peso. E eu procurei uma nutricionista para me ajudar com ele, para ele não ser uma criança obesa e para que ela não ficasse desnutrida. Isso me ajudou muito, porque meus filhos só foram tomar refrigerante já grandes.

Às vezes, a gente sai da cozinha, vai no refeitório e fala assim com os pequenos: você não vai comer isso? É ruim? Mas eu fiz com tanto carinho, você vai dizer que é ruim? Você nem experimentou! É toda uma conversa.

Eu já trabalhei com os adolescentes, que já têm o hábito alimentar mais formado: não gosto disso. Ah, tia, não bota isso aí, não! A minha conversa com eles era diferente: você vai comer, eu vou botar pouco, mas você vai comer. Eu tive um trabalho danado para descascar, cortar, cozinhar, fazer bem gostoso, e agora você fala não quero? Nem experimentou! Um pouquinho, come! Se você quiser mais, você volta aqui e eu boto mais. E eu ficava de olho para ver se iam jogar fora. E, aí, acabou-se criando um hábito deles comerem legumes, verduras, o que botasse no prato.

Por isso que eu falo: toda a comunidade escolar precisa entender isso. É uma coisa que precisa ser trabalhada. Eu conseguia influenciar colegas e professoras em insistir para que a criança coma. Mas eu sou uma formiguinha num lugar imenso.

Com essa formação de início de ano para todo mundo, cada escola faria sua formação e levaria as informações sobre o cardápio. Quando mudou o cardápio em Niterói, foi retirado todo o açúcar das crianças de uma hora para a outra. Eu já venho de um entendimento de que isso é bom. Agora, e quem não sabe? Como é que você faz com uma criança que é viciada em achocolatado, que já é doce e a mãe ainda bota mais açúcar? É complicado sem conversar com as famílias, com os responsáveis, sem conversar com os professores e inclusive com as cozinheiras que também estão acostumadas com açúcar. É uma questão de conversa, uma questão de informação.

Você avalia que seria importante ter algum tipo de fórum, de articulação nacional das cozinheiras escolares? Já houve alguma iniciativa nesse sentido? E sobre uma normatização que regre as formas de operação e os direitos das cozinheiras, como seria isso?

No caso das cozinheiras, essa normatização não existe e deveria vir do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O sindicato é um sindicato dos profissionais da educação. O sindicato que existe para cozinheiros não é de cozinheiras escolares, é dos cozinheiros industriais, é diferente. Então deveria sim vir do FNDE. Seria importantíssima a regulação da modulação, dos EPIs, das obrigações. Deveria existir para as cozinheiras um acompanhamento de perto da nutricionista. Tinha que ter realmente uma regulamentação.

Sobre o fórum, não tem. Se tivesse, a gente daria um jeito de estar. Mas não tem. Nós participamos de fóruns sobre outras coisas, e a gente aproveita e fala. Seria espetacular um fórum em que a gente pudesse colocar tudo e trocar, porque às vezes o que acontece aqui não acontece em outro lugar, e o que acontece em outro lugar não acontece aqui. A gente poderia fazer essa troca. Seria espetacular. Nossa, maravilhoso!

ENTREVISTA

A LABUTA DAS COZINHEIRAS ESCOLARES DE PAÇO DO LUMIAR: “ESTAMOS CONSEGUINDO NOSSOS DIREITOS”

Em Paço do Lumiar, estado do Maranhão (MA), a categoria das cozinheiras escolares se organizou e formou a Associação de Merendeiros de Paço do Lumiar (AMPA) para lutar pelos direitos específicos da classe no município. Conversamos sobre a luta e o trabalho das cozinheiras escolares de Paço do Lumiar com:

LYLLIAN DE PAULA MUNIZ DA SILVA, merendeira e integrante da AMPA.

Lyllian, quais foram as mudanças que você observou nos últimos anos na política de alimentação escolar em Paço do Lumiar, tanto na estrutura quanto na qualidade dos alimentos?

Quando comecei, em 2011, junto com outras colegas da classe de merendeiras, os lanches que a gente preparava eram, em sua maioria, pré-prontos. Recebíamos um arroz que bastava colocar na água para cozinhar, o mingau também já vinha pronto só para misturar. Era tudo muito industrializado. Não tinha fruta, não tinha verdura, nem frango. Nosso trabalho era basicamente lidar com esses produtos empacotados.

Com o tempo, os alimentos começaram a mudar. Primeiro vieram algumas proteínas acompanhando o arroz, e aquele arroz pré-cozido já não vinha mais. De 2015 para 2016, a gente começou a ver uma diferença maior: passaram a chegar frutas, verduras e outros tipos de proteínas além do frango. Ao longo desses anos, conseguimos perceber uma melhora significativa na qualidade da alimentação, tanto nos alimentos que recebíamos quanto na forma como passamos a preparar as refeições.

Nesse contexto, na sua opinião, qual é o papel da alimentação escolar na garantia do direito à educação e da segurança alimentar e nutricional dos estudantes?

A gente vivenciou a mudança do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de forma muito direta. Isso impactou bastante o nosso dia a dia, especialmente no modo de preparo dos alimentos. Quando começamos a trabalhar nas escolas, tudo era mais prático, mais processado. Com o tempo, passamos a lidar com alimentos *in natura*, e isso exigiu mais da gente, tanto fisicamente quanto em termos de conhecimento sobre manipulação. Chegamos até a debater isso com as gestões municipais que acompanharam esse processo, porque era uma mudança que exigia uma nova forma de trabalho e preparo.



A gente percebeu claramente a entrada de alimentos que fazem parte da nossa cultura alimentar, como vinagreira, jongome, abóbora, macaxeira, maxixe, quiabo. São alimentos que estão muito presentes no nosso cotidiano e que agora chegam por meio da agricultura familiar. Essas entregas são comuns e ajudam bastante.

A alimentação escolar de qualidade é fundamental para o desenvolvimento dos alunos, tanto físico quanto cognitivo. A obrigatoriedade trazida pelo PNAE foi essencial. Antes, muitas escolas serviam produtos ultraprocessados, e essa mudança para alimentos naturais e da agricultura familiar trouxe melhorias reais. Isso é importante, porque muitas crianças da rede pública não têm uma alimentação adequada em casa. Em muitos casos, a melhor refeição do dia é a que recebem na escola.

Como você vê a participação das cozinheiras na formulação dos cardápios? Esse processo poderia ser mais democrático, trazendo novas receitas e respeitando o tempo de preparo, por exemplo?

As nutricionistas fazem a formulação dos cardápios e convidam representantes da nossa categoria para participar de reuniões. Sempre vão duas pessoas para debater e sugerir melhorias. Há espaço para diálogo. Inclusive, uma das responsáveis é membro do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município e nos repassa as informações discutidas nessas reuniões.

Como você avalia as condições de trabalho das cozinheiras nas escolas? Com a transição da merenda escolar para alimentação, houve modificação nas cozinhas?

Ao longo desses 14 anos, não mudou muita coisa. Algumas escolas passaram por reformas, mas a maioria delas não tem condições apropriadas para a gente desempenhar o nosso trabalho. Sempre deixam a desejar.

As cozinhas são espaços quentes, e estamos aguardando que haja alguma posição em relação à questão de ser concedida a insalubridade. São espaços quentes especialmente quando você está ali trabalhando, quando você liga o fogo, quando você começa a mexer a panela. Não tem ventilação apropriada para uma cozinha. A única coisa que eu percebi que melhorou foi que nós começamos a receber toucas, luvas, aventais. Mas, em relação aos espaços físicos, eu não vi melhora nenhuma até o momento. Espero que isso mude.

Você mencionou sobre a estrutura física. Poderia detalhar um pouco mais sobre isso e sobre a organização do trabalho na escola onde atua?

Na escola em que eu trabalho, somos três merendeiras. Eu trabalho no turno da tarde. Uma colega trabalha de manhã, e outra fica responsável pelos alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) à noite. Ela chega um pouco mais cedo para se organizar.

O município estabeleceu um limite de 150 alunos por merendeira, mas na prática isso varia bastante. Na minha escola, atendemos entre 105 e 110 alunos. Mas há escolas em que esse número é excedido, com três merendeiras atendendo quase 700 estudantes, o que é muita coisa. Em áreas rurais, tem

escolas com uma merendeira para apenas 25 ou 30 alunos. O município ficou de contratar mais profissionais para poder equilibrar o atendimento. Ficaram de fazer isso ainda este ano. A nova gestão se sentou com o pessoal e disse que vai organizar essa questão para não haver sobrecarga.

Na escola, tem auxiliares de serviços gerais, que cuidam da limpeza. Esse ano, chegaram auxiliares para a gente. E eu tenho uma auxiliar, que fica o dia todo. Ela auxilia a pessoa da manhã e a pessoa da tarde. Agora tem auxiliares de cozinha na maioria das escolas, ainda não tem em todas.

Em relação à logística da alimentação, como é feito o recebimento dos alimentos?

Toda sexta-feira fazemos um balanço das quantidades que temos e, com base nisso, as nutricionistas avaliam o que está faltando. Elas organizam os pedidos e encaminham para o setor responsável na secretaria de educação. Depois, os alimentos são repassados às escolas por equipes de entrega. Nós recebemos, conferimos e assinamos.

O pão, por exemplo, chega duas vezes ao mês, porque só entra no cardápio nessas ocasiões. Já os alimentos da agricultura familiar chegam toda segunda-feira. A prefeitura organiza com as comunidades, cada uma responsável por atender um conjunto de escolas. Elas seguem a lista feita pelas nutricionistas, de acordo com o cardápio da semana. Quando os alimentos chegam, a gente confere, toma nota, armazena e cuida para que nada estrague. Se vier algo em más condições, devolvemos. Esse cuidado é essencial para manter a qualidade da alimentação.

Conta um pouco para a gente sobre a AMPA, como ela nasceu, como vocês se organizaram?

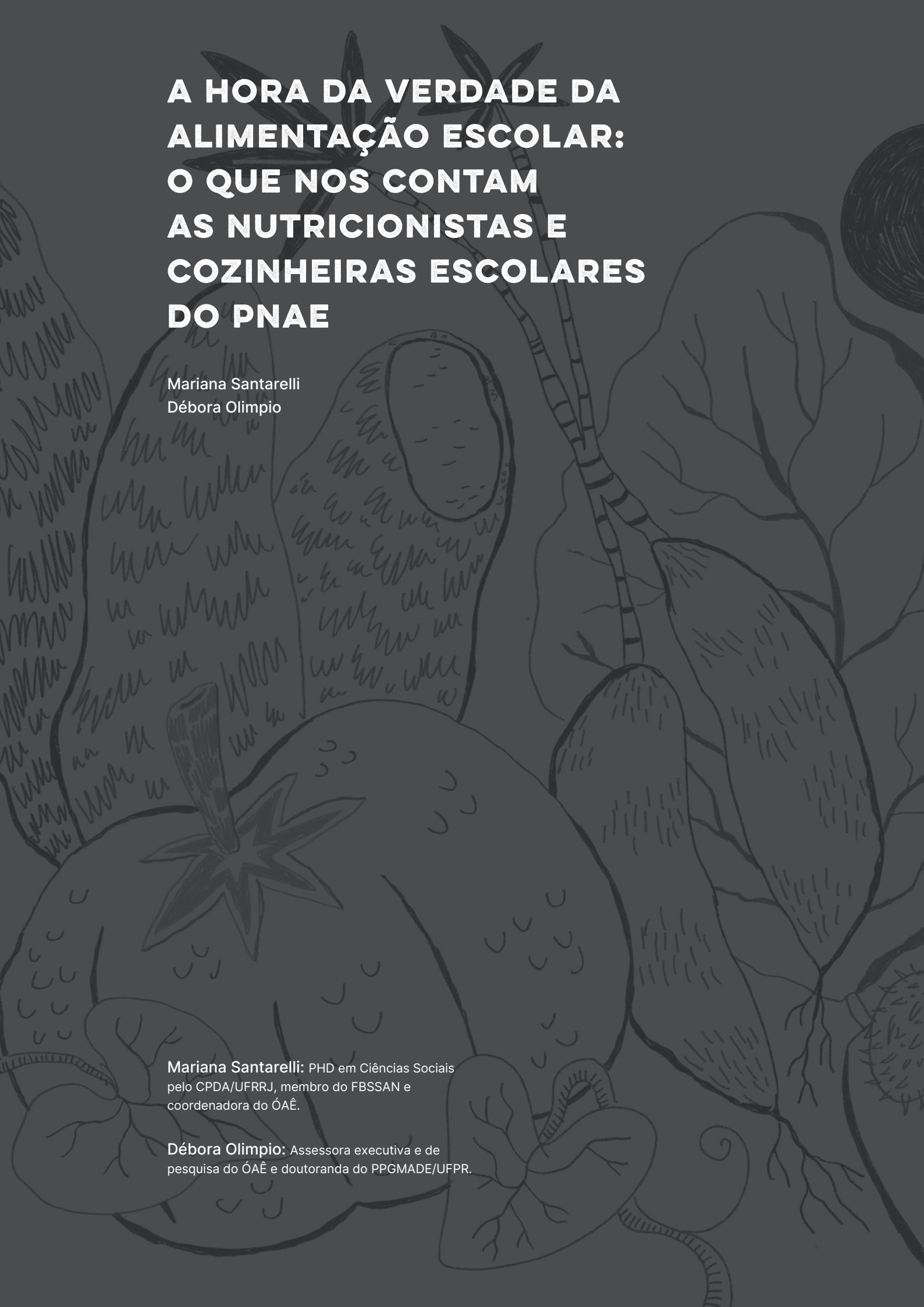
Tudo começou quando nos juntamos com o Sindicato dos Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas da Educação Pública de Paço do Lumiar/MA (SEDUP-PL), que era mais voltado para as pautas da categoria de professores. O presidente do sindicato, na época, convidou a categoria de merendeiros para se juntar a eles e lutarmos juntos, pois a carga horária que compríamos assim que assumimos era de 40 horas, o que fugia do que o estatuto impunha. Outra questão é que os merendeiros que entraram por concurso há 15 anos atrás eram coagidos nas escolas e cobrados a fazer funções que fugiam de suas atribuições. Eram várias situações que fizeram com que a categoria iniciasse a luta por seus direitos.

Acredito que é importante ressaltar que a função de merendeiros exclusivamente para preparar o lanche nas escolas era algo novo em 2010. Até então, quem fazia essa função, na maioria das escolas, tanto da esfera municipal quanto da estadual, eram os Auxiliares Operacionais de Serviços Diversos (AOSDs), que desempenhavam o papel da limpeza do ambiente escolar e também do preparo da merenda. A função do merendeiro em si veio ganhar destaque de verdade de alguns anos para cá. O que acreditamos é que isso fez com que muitas questões relacionadas ao nosso papel ficaram subentendidas e até mesmo nossos direitos não eram tão claros.

Nos juntamos com o sindicato e começamos uma de nossas primeiras batalhas: derrubar a carga horária de 40h para 30h. Depois dessa conquista, começamos a buscar quais de fato eram nossas obrigações dentro da nossa função. E daí começou nossa luta, já que a luta do SEDUP-PL priorizava mais as pautas dos docentes. Nós nos desgarramos, e uma de nossas representantes passou a ir em busca de nossas demandas, sempre nos repassando os resultados de suas andanças pela prefeitura, pela secretaria municipal de educação e demais órgãos.

Surgiu então a busca pelo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), o qual traria, ou trará, pois ainda não foi aprovado, muitas garantias não só para nossa classe, mas também para outros trabalhadores da educação. A gestão atual do município nos concedeu o direito à insalubridade, o que consideramos mais uma conquista, pois é algo que já almejávamos há algum tempo. Estão começando a nos ouvir e a fazer algumas mudanças necessárias especialmente nos últimos dois meses. Após anos de espera, lutas e desafios, estamos conseguindo nossos direitos.





A HORA DA VERDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O QUE NOS CONTAM AS NUTRICIONISTAS E COZINHEIRAS ESCOLARES DO PNAE

Mariana Santarelli
Débora Olimpio

Mariana Santarelli: PHD em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRRJ, membro do FBSSAN e coordenadora do ÓAÊ.

Débora Olimpio: Assessora executiva e de pesquisa do ÓAÊ e doutoranda do PPGMADE/UFPR.

Echegado o momento da escuta do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) às milhares de profissionais que seguram o rojão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em todo o Brasil, assegurando a oferta de alimentação escolar a quase 40 milhões de estudantes, em aproximadamente 150 mil escolas da rede pública de ensino. Por meio da campanha *Conta pra Gente - Nutricionistas e Cozinheiras*, o observatório se propôs a conhecer o que pensam essas profissionais sobre as condições de implementação do PNAE.

A etapa de coleta de dados para a campanha se deu por meio de formulários online, entre os dias 17 de fevereiro e 30 de março de 2025, disponibilizados pelas redes do ÓAÊ e pelas organizações e movimentos que compõem o seu núcleo executivo e comitê consultivo, com especial contribuição do Conselho Federal de Nutrição(CFN), da Federação Nacional dos Nutricionistas (FNN), da Associação Brasileira de Nutrição (Asbran) e das redes de cozinheiros e cozinheiras escolares. Foram validados questionários respondidos por 970 nutricionistas e 1.270 cozinheiras(os), que compartilharam com a gente suas percepções sobre aspectos como condições de trabalho, infraestrutura, financiamento, formação, além de suas opiniões sobre as diretrizes que orientam a oferta de alimentação adequada e saudável, terceirização, conflito de interesses, entre outras (ÓAÊ, 2025a; 2025b).

Com a descentralização e posterior universalização do PNAE, e a partir de importantes marcos como a Resolução FNE n. 32/2006 e a Lei n. 11.947/2009, que institucionalizou a exigência de nutricionistas como responsáveis técnicas do programa – com uma série de responsabilidades que vão do planejamento dos cardápios à realização de atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), passando por várias outras atividades de gestão –, o número de profissionais e a

quantidade de trabalho foram se acentuando, levando as nutricionistas a ganhar um importante protagonismo na condução dessa multifacetada política pública. Por sua vez, apesar da relevância do papel que desempenham, as cozinheiras escolares ainda não ganharam o devido reconhecimento. Seguem invisibilizadas, uma vez que os marcos normativos, até o presente momento, não definem de maneira clara e consistente seus direitos e funções no âmbito da alimentação escolar.

O ÓAÊ adota e defende a nomenclatura cozinheiras escolares para identificar as profissionais responsáveis pela execução das refeições no espaço escolar. Essa é uma escolha política respaldada nos princípios do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana), que orientam nossa atuação, e no fato de que a atuação dessas profissionais envolve, além de planejamento, preparo e cuidado das refeições, a mediação entre a gestão escolar, os estudantes e o alimento.

É preciso reconhecer que a alimentação escolar é muito mais do que uma merenda e que as pessoas que a preparam são muito mais do que merendeiras, na medida em que assumem um conjunto de responsabilidades muito mais complexo do que a mera manipulação de alimentos e preparação de lanches.

Optamos por não utilizar a expressão merendeira por ser uma concepção reducionista da alimentação escolar, que, conforme a ideia de merenda, seria compreendida como um ato de alimentação rápido, de baixa complexidade e normalmente composto por produtos ultraprocessados, açucarados e de baixo valor nutricional. Tal visão se distancia profundamente do que o PNAE é atualmente, um programa

comprometido com a garantia do Dhana e com a oferta de verdadeiras refeições, de comida de verdade.

É a partir do olhar e da percepção das nutricionistas e cozinheiras escolares, em sua grandíssima maioria mulheres – e em grande medida, especialmente na função de cozinheira, mulheres negras, que historicamente assumem a economia do cuidado –, que vamos mergulhar no trabalho de execução da alimentação escolar no PNAE. Ao longo do artigo, buscaremos desvendar o que distancia a teoria, expressa nas diretrizes e normas do programa, da realidade de execução. Buscaremos ainda levantar propostas para que o PNAE, com suas avançadas e reconhecidas normas, realmente se aproxime cada vez mais do que está no papel.

concentração de mulheres negras na atividade de cozinheira, de mais baixa remuneração, retrata um claro recorte racial no universo de profissionais da alimentação escolar.

Das entrevistadas, são contratadas diretamente pelo poder público 76,8% das nutricionistas e 86,5% das cozinheiras. Entre estas, 56,3% e 75,1%, respectivamente, são servidoras públicas concursadas. Sobre isso, é importante reconhecer que o perfil de entrevistadas deste estudo é provavelmente delimitado por um viés da pesquisa, cujos meios de comunicação favorecem o acesso por parte das profissionais mais diretamente envolvidas com o PNAE e que atuam como servidoras ou contratadas do setor público, minorando a participação das profissionais que trabalham para empresas terceirizadas.

PERFIL DAS ENTREVISTADAS

A grande maioria das profissionais ouvidas pelo ÓAÊ são mulheres que atuam em municípios de pequeno e médio porte diretamente pelo setor público, ainda que tenham sido também ouvidas as que atuam em empresas terceirizadas. Há uma boa representação por regiões, raça/cor e idade. Por serem a grande maioria, vamos nos referir a essas profissionais no feminino.

Entre as nutricionistas, 94,8% são mulheres, que tem entre 25 e 44 anos (79,5%), sendo que pouco mais do que a metade se identifica como branca (53,8%) e 44,6% como pretas ou pardas. A grande maioria das cozinheiras escolares também é composta por mulheres (94,8%), na faixa etária entre 25 e 54 anos (71,6%), sendo que 66,2% se autodeclararam negras, somatório de pretas e pardas, e 31,1%, brancas. Foram obtidas respostas de 14 cozinheiras que se identificam como indígena, 52 quilombolas e 87 pertencentes a povos e comunidades tradicionais. Apenas uma nutricionista se autoidentificou como indígena. A maior

CONCORDÂNCIA COM AS DIRETRIZES DO PNAE

Um importante indicativo deste estudo é que as diretrizes do PNAE e suas normativas nutricionais são relativamente bem conhecidas, reconhecidas e valorizadas, principalmente pelas nutricionistas, o que é de fundamental importância para que sejam acertados os rumos do programa.

Entre as nutricionistas, 91,8% consideram muito importantes os guias alimentares para a população brasileira (Brasil, 2014; 2019). Mas ainda é um desafio torná-los conhecidos entre as cozinheiras: 33,8% delas não conhecem esses guias, enquanto 63,1% os consideram importantes.

A pesquisa mostra que a maioria das nutricionistas (68,6%) e cozinheiras (63,3%) concorda totalmente com as diretrizes que determinam a restrição da oferta de

ultraprocessados, enquanto 29,7% das nutricionais e 30,2% das cozinheiras concordam parcialmente. Um percentual reduzido de nutricionistas (1,6%) e cozinheiras (6,5%) discorda. A concordância parcial por parte das nutricionistas que expressaram suas opiniões por meio de pergunta aberta se dá principalmente pela distância entre teoria e prática, relacionada às reais condições de implementação, como a insuficiência financeira, de infraestrutura e de pessoal, além da baixa aceitação da alimentação diversificada por parte da comunidade escolar.

CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO E CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES

No que diz respeito às condições de execução do PNAE, 47% das nutricionistas entrevistadas relatam que as Entidades Executoras (EExs) onde atuam não proveem as condições necessárias para o cumprimento das exigências nutricionais. Entre as cozinheiras, 42% classificam as condições de trabalho como regulares, 18,6% como ruins e 7,8% como muito ruins.

Parte do problema está nas condições de infraestrutura para o preparo dos alimentos: 38,1% das cozinheiras classificam as condições da cozinha onde trabalham como regular; 19,5% como ruim; e 13,3% como péssima, sendo os principais problemas assinalados o calor excessivo, a inadequação do espaço e a falta de equipamentos e utensílios. Uma consequência alarmante é que 60,2% das cozinheiras já sofreram queimaduras e 55,6%, lesões musculares. É, portanto, de fundamental importância a adequação das cozinhas

escolares, com garantia de equipamentos apropriados, climatização, energia elétrica e água potável em todas as escolas do país. Essa adequação precisa ser consolidada como uma meta a ser cumprida para a superação das desigualdades no que tange ao direito à alimentação escolar.

Outro entrave está nos insuficientes recursos financeiros. Quase a metade (44,8%) das nutricionistas entrevistadas avalia que, em sua EEx, os recursos financeiros totais destinados para aquisição de alimentos são insuficientes para a provisão de uma alimentação escolar universal, saudável e adequada ao longo de todos os dias do ano letivo. 50,2% consideram a inflação dos preços dos alimentos como um fator que influencia negativamente a oferta de uma alimentação adequada.

Esses dados reforçam a demanda do ÓAÊ pela criação de um mecanismo permanente de reajuste anual automático dos valores per capita do PNAE, com base no indicador do grupo Alimentos e Bebidas do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), bem como o estabelecimento de uma metodologia baseada em fatores de ponderação que permita o enfrentamento das desigualdades, de modo que as EExs com piores indicadores socioeconômicos e de insegurança alimentar possam receber repasses maiores. Apontam ainda para a demanda de cofinanciamento de estados e municípios que, na medida de suas condições de arrecadação, devem ampliar o orçamento próprio destinado ao custeio do conjunto de gastos para a melhoria da alimentação escolar.

CARGA DE TRABALHO

Desde a determinação pelo FNDE da exigência de nutricionistas como responsáveis técnicas pelo PNAE e a definição pelo Conselho Federal de Nutrição (CFN) de parâmetros numéricos em função do



número de alunos, observa-se crescimento da quantidade de profissionais que atuam no PNAE, mas ainda assim é muito aquém da real necessidade.

Conforme estudo de Chaves Medeiros *et al.* (2025), entre 2011 e 2023, houve aumento de 38,7% no número de nutricionistas vinculadas ao programa, que passou de 6.218 para 8.627 profissionais. De acordo com o estudo, a partir da sistematização de dados oficiais dos cadastros do FNDE, seria necessário para cumprimento dos parâmetros estabelecidos um total de 39.838.990 profissionais em 2023. E foi constatado que havia apenas 32,1% de adequação no Brasil no mesmo ano. A percepção das nutricionistas entrevistadas no estudo aqui apresentado confirma o que os dados acima mostram: 83% delas consideram que o número de nutricionistas é inadequado e insuficiente.

Não há dúvidas quanto ao fato de que a obrigatoriedade da atuação de nutricionistas no PNAE ampliou o mercado de trabalho dessa classe profissional. Porém, o enorme conjunto de atribuições que recaem sobre as nutricionistas, sobretudo após a promulgação da Lei do PNAE (Brasil, 2009), acaba levando a uma predominância de atividades operacionais e administrativas que comprometem as atividades técnicas de elaboração dos cardápios e de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), com cargas horárias insuficientes. É fundamental o aumento da quantidade de nutricionistas, com especial atenção a uma distribuição equitativa que assegure a presença dessas profissionais especialmente em regiões mais remotas ou com maior vulnerabilidade social (Chaves Medeiros *et al.*, 2025).

As cozinheiras escolares encontram-se em uma condição ainda mais frágil, sem o devido amparo de conselhos ou federações de classe que normatizem suas condições de trabalho e assegurem a defesa de seus direitos trabalhistas. Ainda não há um cadastro nacional de cozinheiras,

nem foram definidos parâmetros nacionais que orientem o número adequado de cozinheiras por unidade escolar, uma tarefa que poderia ser facilitada pelo FNDE. Essas lacunas evidenciam o não lugar dessas trabalhadoras no campo do discurso institucional e político, revelando a ausência de reconhecimento por parte dos sujeitos que efetivamente programam e normatizam a política pública de alimentação escolar (Melgaço; Matos-de-Souza, 2022).

A escuta das cozinheiras escolares mostra que para 69,5% delas é também insuficiente o número de profissionais para atendimento das necessidades da alimentação escolar. 11,9% das cozinheiras relatam trabalhar mais de 8 horas por dia. Há, portanto, uma enorme sobrecarga frente ao número de estudantes e ao amplo conjunto de atividades que estão sob responsabilidade dessas profissionais. Não à toa, 42% consideram suas condições de trabalho como regular, 18,6% como ruim e 7,8% como muito ruim.

HÁBITOS ALIMENTARES E EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL (EAN)

Tão importantes quanto as lacunas já citadas são os desafios relacionados aos cada vez mais arraigados hábitos alimentares associados ao consumo de ultraprocessados. No que tange ao cumprimento da diretriz de promoção da alimentação saudável e adequada, baseada principalmente em alimentos *in natura* e minimamente processados, um dos mais relevantes obstáculos é a resistência da comunidade escolar, incluindo profissionais da educação e famílias.

Para 54,5% das nutricionistas, a resistência da comunidade escolar é um dos fatores que influencia negativamente a oferta de uma alimentação adequada e saudável. Para além das limitadas condições

humanas e materiais do PNAE, essa significativa resistência é uma das principais razões que impedem a promoção da alimentação saudável e adequada no ambiente escolar e passa a se manifestar de forma mais contundente a partir da implementação da Resolução FNDE n. 06/2020 – que estabeleceu metas de oferta de frutas, legumes e verduras, bem como restrições e proibições de ultraprocessados e açúcar. Opiniões expressas pelas nutricionistas revelam que, a cada vez mais saudável e diversificada alimentação oferecida nas escolas da rede pública vai na contramão do que está acontecendo nas casas dos estudantes. Essa é uma realidade que precisa ser enfrentada com seriedade.

A EAN é uma diretriz fundamental e estruturante do PNAE desde a promulgação da Lei n. 11.947/2009, devendo ser parte do currículo escolar e do processo de ensino e aprendizagem. Ganha ainda mais força com o *Marco de referência de Educação Alimentar e Nutricional para as políticas públicas* (Brasil, 2012), que contextualiza a EAN nos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a define como um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis.

Na perspectiva das nutricionistas entrevistadas, essas práticas já acontecem no chão da escola: 82,1% delas relatam que são realizadas atividades de EAN nas EEExs onde atuam. Dentre estas, 85,7% consideram a condução de EAN como parte de seu trabalho, porém 60,6% afirmam que a carga horária de trabalho é insuficiente para tal.

As ações de EAN no setor da educação, segundo o marco de referência, devem envolver, além de estudantes, os gestores, nutricionistas, professores, coordenadores pedagógicos, cozinheiras e agricultores familiares. E têm resultados importantes alcançados quando há a incorporação do tema alimentação e nutrição nos currículos e

nas formações permanentes dos profissionais de educação, bem como maior envolvimento da comunidade escolar (Brasil, 2012).

O que os dados deste estudo mostram é que, na prática, esse trabalho colaborativo e intersetorial ainda pouco acontece. Em sua atuação, as nutricionistas realizam atividades de EAN sobretudo diretamente com os estudantes (78,2%), sendo menos comum sua participação no planejamento de EAN junto à equipe pedagógica, o que é relatado por 32% das entrevistadas. As cozinheiras escolares ainda não estão devidamente envolvidas na EAN, dado que apenas 30,4% delas relatam participar de atividades de EAN oferecidas aos estudantes na escola, enquanto 41,5 % não têm conhecimento dessas atividades.

PARA APROXIMAR TEORIA E PRÁTICA

Não há dúvidas quanto aos enormes avanços do PNAE, especialmente a partir de seu mais importante marco normativo que é a Lei n. 11.947/2009, nem quanto à relevância de suas ousadas diretrizes e metas, fundamentais para que a escola se transforme, de fato, em um lugar estratégico para a superação da fome e a formação de hábitos e sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

Para que sigamos na caminhada do direito à alimentação escolar, são fundamentais o olhar e a análise críticos em um contexto de enormes complexidades e desigualdades. A metodologia deste estudo não nos permitiu olhar as desigualdades regionais, mas o fato é que as condições de implementação do PNAE são muito distintas e dependem da vontade política e da capacidade institucional e orçamentária de cada uma das Entidades Executoras (EEExs).

A mais grave consequência da ausência de condições adequadas é vivida pelas cozinheiras, que precisam lidar



cotidianamente com precariedades e insuficiências no preparo e oferta da alimentação escolar. O que elas contam é que há escolas em que as refeições não são servidas diariamente e que em muitos casos a alimentação oferecida é insuficiente, chegando a faltar comida. 65% das cozinheiras relatam que na escola onde atuam não há oferta todos os dias de refeições completas (pratos de comida). Para 12,9% delas, a comida oferecida é pouca; e para 5,6%, muito pouca.

A alimentação escolar é um direito universal brasileiro, de todas, todos e todos estudantes da rede pública de ensino. Sua falta incorre em violação ao direito à alimentação consagrado em nossa Constituição Federal de 1988, cabendo, portanto, ao poder público, nas três esferas de governo, prover as condições necessárias para que seja assegurado. É importante que alterações nas metas do PNAE, como o aumento do percentual obrigatório de compras da agricultura familiar, ou a redução do percentual autorizado para aquisição de processados e ultraprocessados, não sejam feitas sem a devida avaliação e previsão de sua exequibilidade e das condições de monitoramento, sob o risco de sobrecarga das profissionais e de ineficiência do programa.

Decisões dessa natureza devem vir acompanhadas de medidas como aumento dos valores per capita do programa; investimento na modernização de cozinhas e equipamentos; aumento do quantitativo e melhoria das condições de trabalho de cozinheiras e nutricionistas; Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) orientada para as compras públicas. Todas essas responsabilidades, compartilhadas entre as três esferas de governo, carecem ainda de espaços e estratégias para a pactuação intersetorial e federativa e de instâncias decisórias que precisam ser criadas no âmbito de uma política brasileira de alimentação escolar.

O que as múltiplas vozes ouvidas neste estudo nos mostraram é que não podemos nos basear apenas nas excelentes normativas e boas experiências para falar do PNAE. É preciso mais atenção e melhores estratégias para que o programa possa entregar o que promete, sobretudo nas localidades que apresentam piores indicadores socioeconômicos.

É fundamental que o governo federal assuma o papel redistributivo que lhe cabe na gestão dessa política federativa, realizando estudos e buscando o estabelecimento de novas estratégias, metodologias e metas para o enfrentamento das desigualdades. Entre elas, mas não apenas, a adoção de fatores de ponderação para maior equidade na distribuição dos recursos federais.

Com base nos achados deste estudo, o ÓAÊ reafirma o reconhecimento das nutricionistas e das cozinheiras escolares como trabalhadoras centrais do PNAE. Com isso, tensionamos a invisibilidade e a desvalorização histórica que marcam essas categorias e reivindicamos condições dignas de trabalho, reconhecimento social e fortalecimento do PNAE como instrumento de justiça social e de garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana).

É preciso maior atenção às cozinheiras escolares. Essa categoria profissional é extremamente negligenciada pela ausência de dados, estudos e representação de classe que olhem e demandem, sobretudo, seus direitos trabalhistas.

É sobre os corpos das cozinheiras, em grande medida mulheres negras e periféricas, que recai boa parte da carga da alimentação escolar e, sem dúvidas, do racismo institucional, como se percebe pelo relato de Kerley Arruda, entrevistada neste dossiê.

O trabalho doméstico e de cuidado sempre constituiu um espaço de exploração das mulheres negras (Collins, 1990). Historicamente, elas estiveram à frente das cozinhas, seja na casa-grande do período da escravização, seja nas transformações posteriores do mundo do trabalho. Ao longo da história, pouco se reivindicou em defesa de seus direitos. São mulheres reiteradamente invisibilizadas, inclusive em diversos momentos pelo próprio movimento feminista, que nem sempre as reconheceu plenamente como pares. Essa realidade é sustentada pelo racismo estrutural e institucional, que naturaliza a subalternização e a precarização de seu trabalho.

É necessário pensar por que os marcos normativos do PNAE em nenhum momento reconhecem ou tratam de maneira consistente a atuação profissional das cozinheiras escolares. Em geral, quando mencionadas, aparecem majoritariamente como profissionais em processo de formação, sob tutela de instâncias superiores em vez de sujeitas de direitos ou, ainda, de forma espetacularizada em programas de televisão. Os dados apresentados nesta pesquisa evidenciam a precariedade a que estão submetidas essas trabalhadoras: seja pela ausência de reconhecimento formal, seja pela inexistência de parâmetros claros que definam o número adequado de profissionais para atender qual quantidade de estudantes nas escolas.

Mesmo com as difíceis condições de trabalhos das profissionais da alimentação escolar, cada vez mais o ambiente escolar se consolida como um lugar onde se come comida de verdade, em um contexto de aceleradas mudanças nos hábitos alimentares. Isso é um dos mais importantes méritos do PNAE.

No entanto, se acreditamos que a escola é um lugar estratégico para a formação de hábitos saudáveis, há ainda um longo caminho a ser percorrido, que exige uma perspectiva holística de EAN integrada ao projeto pedagógico e voltada para toda a comunidade escolar, não apenas para os estudantes.

A escola não pode fazer milagres. A disputa com os apelos da indústria de alimentos é gigante. Por isso, são fundamentais a regulamentação da publicidade de alimentos voltada para o público infantil e a taxação de ultraprocessados e de bebidas açucaradas, dentre outras medidas regulatórias do mercado de ultraprocessados.

Por fim, um dado alarmante deste estudo é o percentual de nutricionistas (47,5%) que relataram haver presenciado casos em que interesses políticos ou econômicos influenciaram negativamente as decisões sobre a alimentação escolar, sendo que 10,1% preferiram não responder a essa pergunta. É preciso atenção ao fato de que a alimentação escolar é um enorme mercado que desperta múltiplos interesses. Sem transparência de processos e de dados e sem reais condições para o exercício do monitoramento e do controle social, as tão reconhecidas diretrizes e os enormes esforços movidos por todos e todas que atuam em prol da alimentação escolar são enfraquecidos.

Agradecemos a todas as nutricionistas e cozinheiras escolares que embarcaram na pesquisa e que nos contaram o que vivem e o que pensam. A nossa esperança é a de que essa escuta provoque novas revoluções e compromissos no universo da alimentação escolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de Educação Alimentar e Nutricional para as políticas públicas.** Brasília, DF: MDS, 2012. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/marco-de-referencia-de-educacao-alimentar-e-nutricional-para-as-politicas-publicas/>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF: MS, 2014. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/guia-alimentar-da-populacao-brasileira/>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos.** Brasília, DF: MS, 2019. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/guia-alimentar-para-criancas-brasileiras-menores-de-2-anos/>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 67 ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2025. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/produto/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-2/>.

CHAVES MEDEIROS, Lorena G. et al. Setenta anos de atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar: resgate histórico, parâmetros numéricos de referência, reflexões e perspectivas. **Revista de Nutrição**, v. 38, 2025. (Dossiê 85 anos de atuação profissional do nutricionista no Brasil). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202538e240119pt>.

COLLINS, Patricia H. **Black feminist thought:** knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. Boston: Unwin Hyman, 1990.

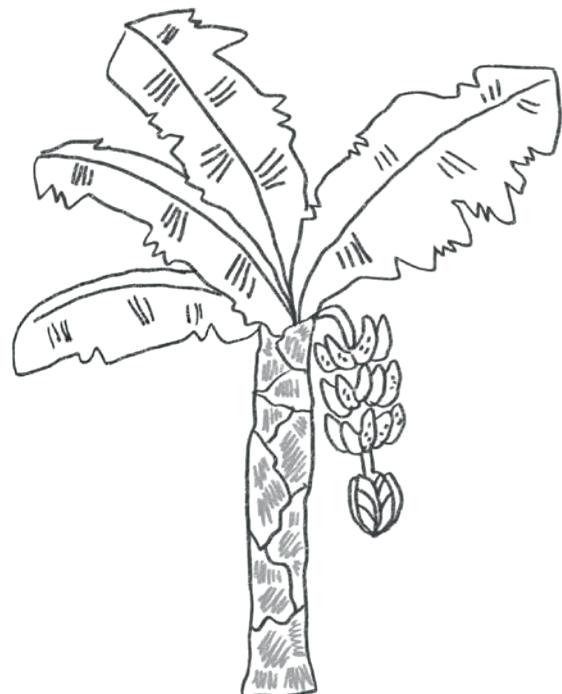
FNDE. **Resolução nº 32, de 10 de agosto de 2006.** Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: MEC, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2006/resolucao-cd-fnde-no-32-de-10-de-agosto-de-2006>.

FNDE. **Resolução nº 06, de 8 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: MEC, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>.

MELGAÇO, Mariana B.; MATOS-DE-SOUZA, Rodrigo. Produzindo a subalternidade: as merendeiras nos documentos e iniciativas da gestão federal do PNAE. **Educação em Revista**, v. 38, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/34023>.

ÓAÊ. **Levanta Dados Nutricionistas:** o que pensam sobre as diretrizes e condições de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. [S. I.]: ÓAÊ, 2025a. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/levanta-dados-nutricionistas-o-que-pensam-sobre-as-diretrizes-e-condicoes-de-implementacao-do-programa-nacional-de-alimentacao-escolar/>.

ÓAÊ. **Levanta Dados Cozinheiras:** o que relatam sobre a realidade do trabalho nas cozinhas escolares. [S. I.]: ÓAÊ, [2025b]. No prelo. (<https://alimentacaoescolar.org.br/publicacoes-aoe/>).



REDE DE CENTROS COLABORADORES EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR: UMA CONQUISTA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA

Rede de Cecanes

Rede de Cecanes: este artigo é assinado pelos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes) das seguintes instituições: Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), Instituto Federal do Sul de Minas (IFSULDEMINAS), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Rondônia (UFRO), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).



Brasil é responsável pelo maior programa de alimentação escolar da América Latina em vigor e um dos mais importantes do mundo, tanto por seu dever constitucional de garantir alimentação de qualidade durante todo o ano letivo para todas as crianças, adolescentes e adultos matriculados em escolas públicas em todo o território nacional, quanto por integrar diretrizes complementares que ampliam sua capacidade enquanto política social (Lima *et al.*, 2023). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), construído ao longo de várias décadas com participação de diversos atores sociais e políticos, atravessou diferentes governos, resistiu e segue resistindo às pressões e apropriações indevidas associadas aos interesses privados sobre os recursos públicos e ao uso político dessa relevante e abrangente política pública. O PNAE produziu inovações no seu desenho e nos mecanismos de monitoramento e gestão, sendo reconhecido internacionalmente como uma política de Estado voltada para o fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Em seus 70 anos de existência, o PNAE foi afetado por diferentes contextos políticos institucionais que produziram mudanças na sua trajetória, marcada, com reconhecidos avanços, por disputas e tensões, mas também por consensos e convergências. As inflexões no programa podem ser observadas por uma ótica mais institucional. Como analisa Silva (2019), parte de fases de institucionalização com maior dependência de políticas e interesses internacionais (1955-1973) e passa por uma fase mais nacional com centralização dos processos institucionais no governo federal (1974-1994). Na sequência, ocorre uma terceira fase de descentralização federativa, relacionada à transferência de recursos e obrigações para os entes subnacionais (1994-2009). A partir de 2009

até o momento atual, o autor caracteriza o programa em uma fase mais descentralizada com ampliação da participação de outros atores políticos na implementação do programa, especialmente atribuída à promulgação da Lei n. 11.947/2009 (Lei do PNAE), que amplia as diretrizes e ações e integra o PNAE a políticas de promoção da saúde, da SAN e do desenvolvimento agrário. Essa trajetória de avanços institucionais também impõe desafios territoriais para a consolidação do programa nos 27 estados e nos mais de 5 mil municípios brasileiros. Assim, seu caráter intersetorial e sua complexidade operacional demandam acompanhamento permanente, tendo em vista a realidade política e social do país.

O contexto político que antecedeu a promulgação da Lei do PNAE e criou condições e bases para redesenhar o programa foi construído no bojo da eleição do presidente Lula em 2003, que, ao reinstalar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e priorizar a SAN e o combate à fome na agenda do governo, oportunizou a proposição de um conjunto de ações para o fortalecimento da alimentação escolar. Entre os mecanismos legais pertinentes a esse processo, pode-se destacar a publicação da Portaria Interministerial n. 1.010, em 2006, que estabeleceu as diretrizes para a “Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes pública e privada, em âmbito nacional” (Brasil, 2006). Essa portaria destaca a preocupação com questões nutricionais e orienta a restrição ao comércio de alimentos no ambiente escolar, bem como as responsabilidades dos entes federativos na promoção de práticas alimentares mais saudáveis nas escolas.

Além disso, a Portaria n. 1.010/2006 instituiu os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição

Escolar (Cecanes), por meio de parcerias com Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e o Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de formar uma rede de “apoio técnico na implementação e monitoramento da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados” (Brasil, 2006).

O PNAE é um programa de grande alcance, que envolve a participação de diferentes atores sociais e abrange todo o território nacional, em todas as etapas da educação básica, englobando diferentes dimensões como educação, saúde, SAN, agricultura familiar e desenvolvimento local. Como apontam pesquisadores da área, sua execução depende das habilidades dos gestores locais, nem sempre preparados para o gerenciamento desse programa complexo, considerando que, apesar dos regramentos da política pública, na prática, o PNAE funciona de maneira diversa e específica, conforme as ações dos entes federados (Moura, 2014; Lima *et al.*, 2023).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC, é o responsável por coordenar, formular as normas e regramentos do PNAE, prestar assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal e controlar a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros repassados (Lobo; Fechine, 2021). A descentralização do PNAE, em 1998, exigiu do governo federal a coordenação e o fortalecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas, bem como a prestação de assessoria técnica

aos estados, municípios e Distrito Federal (Abrucio, 2002). Com isso, a União precisa se aproximar das burocracias estaduais e municipais para atender toda a diversidade brasileira, a fim de que seja possível atuar de forma coordenada e colaborativa na execução do PNAE. No entanto, a estrutura administrativa e técnica do FNDE é limitada, considerando o alto quantitativo de programas sob responsabilidade do governo federal (FNDE, 2020).

O FNDE vivencia inúmeros desafios na coordenação do programa, com metas a serem alcançadas, como: 1) redução do número de entidades executoras inadimplentes; 2) aprimoramento dos procedimentos de controle: monitoramento, avaliação e prestação de contas; 3) fornecimento de mecanismos de incentivo para aquisição de produtos da agricultura familiar, de modo a alcançar a utilização de no mínimo de 30% do total de recursos repassados; e 4) integração da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) ao currículo escolar (FNDE, 2025). Para atingir essas metas e viabilizar a gestão em âmbito local, os Cecanes têm sido, desde 2006, parceiros estratégicos do FNDE na realização de ações diretas nos territórios e em âmbito regional e nacional para o fortalecimento do PNAE.

Lobo e Fechine (2021) analisaram os desafios e potencialidades dessa parceria entre o governo federal e as Ifes. As autoras identificaram que as ações dos Cecanes conseguem aproximar o governo federal das entidades executoras – secretarias estaduais e municipais de educação, escolas federais e filantrópicas –, apoiando no desenvolvimento *in loco* do PNAE. Essa proximidade faz aumentar a confiança, o reconhecimento e o diálogo dos gestores locais com as equipes dos Cecanes, facilitando a articulação intersetorial e a assessoria técnica e possibilitando a troca de experiências e o desenvolvimento de estratégias conjuntas para superação das fragilidades encontradas nos territórios. Outro ponto positivo da parceria é a autonomia

dos Cecanes para desenvolver projetos, com base nas demandas e necessidades dos municípios e estados, integrados com atividades de ensino e pesquisa e extensão universitária. Os resultados positivos da atuação dos Cecanes inspiraram a criação de outros tipos de centro colaborador em áreas estratégicas do FNDE, como o Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampe) e o Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar (Cecate).

Cabe destacar que os Cecanes são habilitados democraticamente por meio de editais, lançados periodicamente pelo FNDE, nos quais diferentes Ifes podem participar e propor ações para os territórios de atuação. Uma vez habilitados, os Cecanes, conjuntamente com o FNDE, desenham os planos de trabalho e as ações que serão desenvolvidas, sendo os resultados reportados ao órgão e divulgados em eventos da área.

CONHECENDO UM POUCO OS CECANES E SUAS AÇÕES

Os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes) atuam como espaços especializados de construção de conhecimentos, inovação de práticas e compartilhamentos com a sociedade, desenvolvendo e realizando ações junto a todos os atores sociais envolvidos na gestão e execução do PNAE nos estados, municípios e no Distrito Federal.

Atualmente, existem 24 Cecanes ativos em todo o território nacional, distribuídos em 21 unidades da federação, sendo 22 em universidades e dois em institutos federais de ensino superior.

Desde 2007, as ações dos Cecanes vêm sendo difundidas por meio da Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar (Rebrae). A gestão da Rebrae passou por diferentes universidades e, neste momento, é administrada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por meio de seu Cecane. A Rebrae busca incentivar e difundir reflexões sobre questões relacionadas à alimentação escolar em suas diversas frentes e diretrizes, bem como a melhoria da qualidade da execução do PNAE pelas entidades executoras. Objetiva, ainda, ser um canal de comunicação entre os gestores, escolas, agricultores familiares e suas entidades representativas, com notícias, materiais dispostos em sua biblioteca, vídeos, entre outros.

A Rede de Cecanes ganhou corpo ao longo de quase duas décadas, consolidando-se como uma instância institucional constitutiva do PNAE, com capilaridade territorial e capacidade operativa reconhecida.

Essa sólida parceria entre o FNDE e as Ifes é inovadora no apoio à gestão, implementação, avaliação e aprimoramento do PNAE, tendo em vista que os Cecanes são compostos por técnicos, discentes, docentes e pesquisadores que atuam diretamente nos territórios e em iniciativas de âmbito regional e nacional, o que amplia substancialmente a capacidade de atuação do FNDE e o trabalho em defesa do PNAE.

Ao longo de sua trajetória, as linhas de atuação dos Cecanes se consolidaram em eixos estratégicos como: 1) assessoria técnica, monitoramento e avaliação do PNAE; 2) formação de atores sociais envolvidos na gestão e execução do programa, incluindo nutricionistas, gestores,

conselheiros da alimentação escolar, agricultores familiares, professores, merendeiras e demais membros da comunidade escolar; 3) elaboração de materiais educativos, manuais, livros, jogos, ferramentas de apoio a nutricionistas, podcast etc.; 4) encontros estaduais e regionais do PNAE; 5) desenvolvimento de linhas de pesquisa que contribuam para a formação de discentes e docentes e para o fortalecimento da área da alimentação escolar; e 6) apoio ao FNDE na atualização e construção de resoluções e notas técnicas orientadoras do PNAE.

Em síntese, no ano de 2024, destacam-se as seguintes ações e iniciativas no âmbito dos Cecanes (Rede de Cecanes, 2025):

- a) presença em 2.900 municípios e apoio direto a 20 secretarias estaduais de educação;
- b) monitoramento e assessoramento a 446 entidades executoras, incluindo visitas técnicas a mais de 1.500 escolas;
- c) realização de mais de 500 encontros de formação continuada e compartilhamento de experiências;
- d) formação de mais de 20 mil atores sociais, incluindo gestores escolares, nutricionistas, agricultores familiares e conselheiros de alimentação escolar;
- e) apoio técnico às compras institucionais de alimentos da agricultura familiar, com atenção a povos e comunidades tradicionais e mulheres agricultoras, contribuindo para a mitigação dos impactos das mudanças climáticas;
- f) elaboração de pareceres técnicos e atendimento a instâncias do Ministério Público, tribunais de contas e outros órgãos de controle;
- g) fortalecimento da articulação interinstitucional, atuando como elo entre universidades, governos, comunidades escolares, agricultores familiares e sociedade civil; e
- h) produção de conhecimento científico e metodologias inovadoras para qualificar a gestão da alimentação escolar.

No âmbito acadêmico, os Cecanes representam uma potência para o fortalecimento do PNAE por meio do desenvolvimento de linhas de pesquisas, ações de extensão e formação de profissionais para atuarem na alimentação escolar, sobretudo nutricionistas que, por lei, são responsáveis técnicas pelo programa. Disciplinas em cursos de graduação e de pós-graduação, projetos de pesquisa e de extensão nos territórios, dissertações, teses, representação nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), apoio na elaboração de projetos de lei em âmbito municipal e estadual, entre outras iniciativas, articulam questões de educação, alimentação e nutrição, SAN, agroecologia e gestão pública.

Esse movimento produz conhecimento que orienta a gestão do PNAE em todo o território nacional e colabora com a formação de profissionais qualificados para atuarem na gestão do programa em âmbito municipal, estadual e federal, inclusive com o reconhecimento e defesa desse importante programa em diferentes cenários regionais Brasil afora. Essa integração fomenta a institucionalização de linhas de pesquisa, de ações de extensão e mantém viva a conexão entre as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e a sociedade civil.

MOMENTO ATUAL: PROPOSTA DE DESESTRUTURAÇÃO DOS CECANES E A (IN)CONSEQUENTE FRAGILIZAÇÃO DO PNAE

Como mencionado, existem neste momento 24 Cecanes em atividade no país, com grande capilaridade e capacidade



operacional, atuando em milhares de municípios e na maioria dos estados. As localidades possuem características muito distintas e apresentam desafios diferentes para a plena execução do PNAE, o que requer ações qualificadas e diferenciadas por parte dos Cecanes. Esse modelo de atuação compartilhada, por meio da parceria entre o FNDE e os Cecanes, tem se mostrado eficaz no apoio às entidades executoras do programa para que possam atender às diretrizes e aos parâmetros estabelecidos pelo PNAE. Mais que isso, vem apoiando a garantia de uma alimentação de qualidade no prato de milhões de estudantes, bem como a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) nas escolas públicas brasileiras, e contribuindo para o cumprimento dos objetivos do programa e para a garantia do DHAA e da SAN no país.

Em abril de 2025, a Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE apresentou uma proposta de unificação, em uma única instituição federal de ensino superior por região, dos centros colaboradores vinculados ao FNDE: os Cecanes, os Centros Colaboradores de Apoio ao Transporte Escolar (Cecates) e os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampes). Isso representa um retrocesso significativo e um prejuízo incalculável para o desenvolvimento do PNAE.

Os Cecates iniciaram suas atividades em 2018 e são três: Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste. Os Cecampes iniciaram suas atividades em 2020 e são cinco, sendo um por região geográfica brasileira. Ou seja, são estruturas recentes, regionalizadas e com menor capilaridade que os Cecanes. Além disso, as três modalidades de centros colaboradores possuem naturezas, objetos e formas de atuação distintas, o que traria enorme complexidade na operacionalização das ações e projetos conjuntos. Tudo isso dificulta a compreensão da proposta e do objetivo de unificação desses centros.

A proposta de unificação foi elaborada sem o conhecimento dos Cecanes e não tem apoio desta rede. Caso seja implementada, representaria uma redução drástica do número de Cecanes no Brasil – de 24 para cinco centros – e do potencial de gestão, implementação e fortalecimento do PNAE no país. Como consta na *Carta Aberta dos Cecanes das universidades e institutos federais ao ministro da Educação*, enviada em abril de 2025, essa proposta pode acarretar importantes impactos negativos no PNAE (Rede de Cecanes, 2025), tais como:

- a) redução da capilaridade de atuação do MEC na gestão do PNAE, comprometendo o alcance territorial e o suporte técnico às entidades executoras, especialmente nas regiões mais vulneráveis;
- b) enfraquecimento da participação social via Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e organizações da sociedade civil;
- c) aumento dos custos operacionais, visto que as visitas técnicas e monitoramentos presenciais serão mais onerosos e complexos, com equipes localizadas em apenas um estado da região geográfica;
- d) desarticulação com a agricultura familiar, prejudicando a compra de alimentos e o desenvolvimento rural agroecológico e sustentável;
- e) descontinuidade das formações, enfraquecendo a produção de material técnico, informativo e educativo para a qualificação de nutricionistas, gestores escolares, professores, merendeiras, agricultores(as) familiares, famílias e membros do CAE;
- f) desmonte da produção técnico-científica que subsidia e direciona a tomada de decisões do MEC e do FNDE no aprimoramento do PNAE, tendo em vista que a liderança internacional do Brasil no tema da alimentação escolar tem

- forte contribuição da comunidade científica em avanços das políticas públicas de SAN; e
- g) ataque direto à autonomia universitária, já que a centralização de recursos e decisões gera tensões e desalinhamentos entre instituições coirmãs.

Certamente, essa proposta de modelo centralizado acarretaria diversos prejuízos à execução do PNAE, dado que é justamente a capilaridade, a presença constante nos territórios e a rede fomentada continuamente que garantem aos Cecanes ações tão eficazes, especialmente ao considerar os desafios de cada contexto de atuação. Além dos desdobramentos negativos destacados acima, conquistas recentes do programa, como a proibição/restrição dos ultraprocessados na alimentação escolar e novas iniciativas para a integração da EAN como Tema Contemporâneo Transversal na escola, seriam fortemente prejudicadas, trazendo desafios importantes para a SAN.

Frente a tal proposta, os Cecanes se uniram e mobilizaram diversos atores que atuam direta ou indiretamente com o PNAE. No mês de abril, circulou em ambiente digital um manifesto em apoio aos Cecanes que recebeu cerca de 4.000 assinaturas, individuais e coletivas, sobretudo de CAEs; conselhos de segurança alimentar e nutricional municipais e estaduais; secretarias municipais de educação; escolas municipais e estaduais; conselhos regionais de nutricionistas; associações, cooperativas e sindicatos de agricultores e agricultoras familiares; bem como diversos coletivos e organizações da sociedade civil organizada. Além disso, foram identificadas e reunidas cerca de 31 manifestações públicas, na forma de cartas de apoio aos Cecanes e de ofícios direcionados ao ministro da Educação, à presidente do FNDE e demais gestores do programa, enviadas por representantes do Ministério Público Federal (MPF), pela senadora presidente da Comissão de Educação e Cultura, por uniões

nacionais de agricultores familiares, pela Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Associação Brasileira de Nutrição (Asbran), entre outras instituições relevantes.

Essa mobilização gerou amplo debate público e mobilização social, resultando em um recuo da implementação imediata da proposta de unificação dos centros e redução dos Cecanes por parte do FNDE. Apesar do silêncio institucional desse órgão sobre a situação dos Cecanes a partir de 2026, as universidades e institutos federais que compõem esta rede seguem trabalhando para a finalização de seus planos de trabalho em 2025 e dando continuidade aos seus projetos de ensino, pesquisa e extensão associados à alimentação escolar. E seguimos ainda com a expectativa de que possamos aprofundar o diálogo e continuar a desenhar planos de trabalho que respondam às demandas do PNAE nos diferentes contextos locais, considerando, sobretudo, as especificidades dos diferentes territórios.

Acreditamos que a Rede de Cecanes cria oportunidades e promove encontros, reflexões, análises críticas e construção de conhecimentos e de práticas que qualificam e fortalecem o PNAE no país. Portanto, solicitamos ao MEC que reveja a proposta de unificação e redução dos Cecanes e atue pela manutenção das atividades desta rede, entendendo que têm compromissos e responsabilidades tanto com a Educação Básica, quanto com a Educação Superior.

Por fim, conclamamos toda a sociedade brasileira a conhecer as ações e os projetos desenvolvidos e a se somar na defesa da manutenção da Rede de Cecanes e no fortalecimento do PNAE enquanto uma política pública que já se tornou um patrimônio nacional na garantia de direitos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (org.). **O Estado numa era de reformas:** os anos FHC – parte 2. v. 2. Brasília, DF: Seges, 2002. p. 143-245.

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

BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006.** Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília, DF: MS; MEC, 2006. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010_08_05_2006.html.

FNDE. **Relatório de Gestão 2019.** Brasília, DF: FNDE, 2020. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/institucional/relatorios_gestao/RG_2019_Versao_Final.pdf.

FNDE. Encontro Nacional do PNAE destaca avanços e desafios da alimentação escolar. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**, 6 fev. 2025. Notícias. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/encontro-nacional-do-PNAE-destaca-avancos-e-desafios-da-alimentacao-escolar>.

LIMA, Débora Reis dos S. et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a política nos seus quase 70 anos de existência. **Revista de Alimentação e Cultura das Américas**, v. 4, n. 1, p. 20-44, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.35953/raca.v4i1.159>.

LOBO, Cinara G. de A.; FECHINE, Valeria Maria R. Avaliação da parceria FNDE e IFES na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 554-582, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4939>.

MOURA, Joana Tereza V. de. Ambiente político e tecido social na Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Território Mato Grande/RN. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 189-210, 2014. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Ambiente-politico-e-tecido-social-no-Programa-Nacional-de->

[Alimentacao-Escolar-\(PNAE\)-no-Territorio-Mato-GrandeRN.pdf](Alimentacao-Escolar-(PNAE)-no-Territorio-Mato-GrandeRN.pdf).

REDE DE CECANES. **Carta aberta dos Cecanes das universidades e institutos federais ao ministro da Educação.** Brasília, DF: [s. n.], 2025. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/wp-content/uploads/2025/04/Carta-Aberta-das-Universidades-ao-Ministro-da-Educacao.pdf>.

SILVA, Sandro P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília, DF: Ipea, 2019. (Texto para Discussão n. 2529). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9523>.



CAMINHOS E DESCAMINHOS DA PROPOSTA DE UMA POLÍTICA BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Mariana Santarelli

Mariana Santarelli: PHD em Ciências Sociais
pelo CPDA/UFRRJ, membro do FBSSAN e
coordenadora do ÓAÊ.

Duas das principais razões de existência do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) são monitorar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e incidir politicamente contra possíveis alterações na Lei n. 11.947/2009 (Lei do PNAE) que comprometam as diretrizes e as condições de implementação do programa. É uma dura tarefa na medida em que, segundo levantamento publicado pelo ÓAÊ em outubro de 2023, existiam mais de 100 projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com propostas que abordam as mais distintas dimensões do programa, algumas das quais são ameaças concretas a importantes conquistas de democratização das compras públicas e de adequação da alimentação escolar (ÓAÊ, 2023).

Por meio do nosso trabalho de monitoramento, fomos surpreendidas, em julho de 2024, com o Projeto de Lei (PL) n. 3.002/2024, protocolado pela senadora Janaína Farias (PT/CE), cujo objetivo é a instituição da Política Brasileira da Alimentação Escolar (Pbae) e cujo texto prevê seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. A surpresa se deu pelo fato de o PL da Pbae revogar, em seu texto original, todos os artigos da Lei n. 11.947/2009 que se referem ao PNAE.

Cabe recordar que a Lei do PNAE, promulgada em 2009, foi concebida no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) por um grupo de trabalho formado por representantes de diversos setores de governo e da sociedade civil. O grupo foi instituído após solicitação do então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, para que fosse apresentada uma reformulação da base legal do PNAE a partir do enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A Lei n. 11.947/2009, que resultou de um processo de quatro anos de amplo e frutífero debate intersetorial e participativo, passou ainda por uma série de diálogos e

negociações com instituições representativas de dirigentes estaduais e municipais e por duras negociações no Congresso Nacional até ser finalmente sancionada.

Não há dúvidas quanto ao mérito de criação de uma política brasileira de alimentação escolar. Ela pode vir a assegurar ainda maior institucionalidade e caráter federativo ao PNAE, na medida em que abre a possibilidade para que sejam estabelecidas mais claramente a repartição de deveres e as competências dos entes, incluindo mecanismos de prestação de contas, dentre outros aspectos fundamentais para a colaboração em torno da garantia do direito à alimentação escolar.

Porém, sem amplo debate e mobilização da sociedade, nem a devida atenção aos riscos de se perder o que a duras penas foi conquistado com a Lei do PNAE, aquilo que poderia vir a ser uma grande oportunidade para elevar o PNAE a uma política de Estado pode resultar em descaminhos e retrocessos.

NÃO À REVOGAÇÃO DA LEI DO PNAE

Os descaminhos se revelam de forma mais grave quando, em seu artigo 27, o PL n. 3.002/2024 revoga os artigos 1º a 21 da Lei n. 11.947/2009; ou seja, seriam abolidos todos os artigos referentes ao PNAE. Boa parte do conteúdo da Lei do PNAE é recolocada em artigos do PL original da Pbae, porém, com significativas alterações que implicam retrocessos e um enorme risco de

não serem novamente pactuados em um Congresso que está ainda mais alinhado com o agronegócio e a indústria de alimentos e que se mostra muito mais interessado no mercado institucional da alimentação escolar do que em 2009.

Corre-se o risco, no processo de tramitação do PL n. 3.002/2024, de que muitos dos projetos de lei prejudiciais ao PNAE sejam a ele apensados, abrindo um perigoso processo de negociações sob condições desfavoráveis. Corre-se o risco, por exemplo, de perda do atual artigo 14 da Lei do PNAE, que prevê a dispensa de procedimento licitatório para a aquisição de um mínimo de 30% de alimentos da agricultura familiar, com prioridade para assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e mulheres.

Esses e outros alertas sobre o PL da Pbae constam em uma nota de posicionamento do ÓAÊ (2024a) e foram também amplamente debatidos em plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Como resultado dessa mobilização, e a partir de negociações do Consea com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e com a relatora do PL, senadora Augusta Brito (PT/CE), foi apresentado um substitutivo que, em grande medida, reduz os danos iniciais, especialmente porque deixa de revogar os artigos da Lei do PNAE.

ELEMENTOS PARA O DEBATE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE UMA POLÍTICA BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Ao colocar em pauta a proposta de uma política brasileira de alimentação escolar, abrem-se possibilidades para uma reflexão mais estrutural sobre o PNAE, orientada pela seguinte indagação:

o que, de fato, precisa ser mais bem regulamentado, de forma complementar à Lei n. 11.947/2009, para que a alimentação escolar venha a se consolidar como uma política federativa e de Estado?

O PNAE é uma das mais abrangentes e capilarizadas políticas públicas brasileiras. Assim como todo o arcabouço de políticas e programas nacionais, o PNAE estabeleceu novas dinâmicas de descentralização a partir da Constituição Federal de 1988. Uma análise do programa, à luz dos elementos que caracterizam a estrutura federativa brasileira, permite concluir que o PNAE, mesmo incorporando importantes normas e instrumentos em seu desenho, ainda não se constitui efetivamente como uma política nacional e apresenta vários aspectos que precisam de adequação, especialmente em seu desenho de governança e financiamento.

ASPECTOS DA ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA

A estrutura federativa brasileira, que tem como marco principal a Constituição Federal de 1988, é uma das balizas mais importantes do processo político no Brasil (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020). Composta por União, estados e municípios, a federação brasileira vem passando por intensas modificações desde a redemocratização, sendo as reformas dos anos 1990 uma importante etapa que desencadeou um amplo processo de descentralização. Esse processo é caracterizado pelo papel da União na coordenação, indução e regulação de desenhos e diretrizes de políticas sociais, enquanto os estados e, mais especificamente, os municípios assumem um papel mais voltado para a gestão local e a implementação das políticas públicas (Arretche, 2012; Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020).

Essa estruturação ganha forma principalmente no desenho de sistemas nacionais de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), tendo lógica similar aplicada na descentralização de robustas e capilarizadas políticas públicas, como é o caso do PNAE. Nesses arranjos, o papel de coordenação assumido pela União se justifica, em grande medida, pelo objetivo de coesão nacional e enfrentamento das desigualdades regionais (Arretche, 2012). A partir do marco da Constituição Federal de 1988, vêm sendo estabelecidas leis e outras normativas nacionais que definem padrões de implementação local, cofinanciamento, controle social, dentre outros aspectos do desenho federativo e intergovernamental desses sistemas, políticas e programas nacionais.

Complementarmente, foram criados inúmeros mecanismos financeiros para garantir a adesão dos governos subnacionais, como transferências fundo a fundo e mecanismos desburocratizados de repasse da União aos estados e municípios. Muitos desses mecanismos são baseados em fatores de ponderação orientados pela perspectiva de diminuição de desigualdades nos níveis subnacionais, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Outra importante característica do modelo federativo brasileiro é a perspectiva de participação e controle social, que se materializa na instituição de conselhos nas três esferas de governo. Alguns sistemas e políticas nacionais contam com instâncias e estratégias de pactuação interfederativa, como comissões intergestoras tripartites. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) se diferencia dos demais por incorporar a perspectiva da intersetorialidade, que é um princípio fundamental das políticas voltadas para a garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana), moldadas por uma visão

integral das múltiplas dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e dos sistemas alimentares. Para o exercício da gestão intersetorial, foram instituídas, no âmbito do Sisan, instâncias responsáveis pela articulação entre ministérios ou secretarias: as câmaras intersetoriais de SAN.

GOVERNANÇA: CONTROLE SOCIAL E PACTUAÇÃO FEDERATIVA E INTERSETORIAL

O PNAE é regulamentado por uma lei nacional e tem suas normativas infralegais expedidas nacionalmente pelo FNDE, que define critérios de alocação de recursos e valores per capita, bem como instruções necessárias à execução do programa. Cabe também ao FNDE, para aquisição de alimentos, a descentralização de recursos financeiros da União para os demais entes federados. Escolas e institutos federais, estados, o Distrito Federal e, principalmente, os municípios são as Entidades Executoras (EEs) responsáveis pela implementação do PNAE e pelo cofinanciamento da alimentação escolar.

O PNAE já conta com uma consistente e amplamente reconhecida lei nacional, por meio da qual importantes pactuações foram feitas e aprovadas pelo Congresso Nacional, e com um conjunto robusto de resoluções do FNDE, que orientam o processo de implementação e que são fundamentais para a estruturação e coordenação nacional. Porém, ainda não existem estratégias permanentes de diálogo e pactuação federativa para decisões compartilhadas sobre normas gerais, definição de atribuições e repartição dos deveres de cofinanciamento, entre outras. Essa lacuna resulta em grande centralização de poder por parte do governo federal e baixo compromisso por parte de alguns estados e municípios. A sociedade civil, por sua vez, frente a indefinições quanto às responsabilidades dos entes, fica limitada em sua capacidade de exercício

do controle social. Por exemplo, quando faltam recursos financeiros para a oferta de alimentação escolar adequada, não se sabe de quem cobrar.

No que diz respeito à gestão intersetorial e participação social, em nível federal, foi instituído um Comitê Gestor do PNAE composto por ministérios afetos ao tema, que tem como objetivo desenvolver normativas e ações interministeriais específicas para qualificar e ampliar o percentual de aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Ao comitê está ligado um grupo consultivo formado por 20 organizações da sociedade civil. Cabe destacar que essas instâncias tratam exclusivamente de aspectos relacionados às compras da agricultura familiar.

No que diz respeito à participação e ao controle social, a Lei do PNAE estabeleceu como obrigatória a criação de conselhos estaduais e municipais de alimentação escolar para acesso aos recursos financeiros, mas não instituiu um conselho nacional de alimentação escolar. As escolas e institutos federais também carecem de instâncias de controle social.

No campo da governança, o PL n. 3.002/2024 estabelece que:

a Pbae tem por objetivo a institucionalização da alimentação como política de Estado, fundamental para o desenvolvimento das atividades de educação e para a melhoria do aprendizado dos estudantes, estruturada a partir de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime de mútua colaboração (Brasil, 2024).

Alguns dos objetivos específicos propostos no PL preveem o fortalecimento da atuação da União no estabelecimento de normas gerais, o estabelecimento de como devem ser repartidos os deveres no financiamento da alimentação escolar, a delimitação da alimentação escolar como resultado de uma série de esforços e ações

federativas, dentre outros. Porém, ao longo de seus artigos, não são definidas as instâncias nem as estratégias que viabilizarão essa colaboração, ou seja, não há o desenho de uma estrutura capaz de assegurar os objetivos propostos.

O PL da Pbae propõe a instituição de um conselho nacional de alimentação escolar composto por representantes do FNDE e do Ministério da Educação (MEC) e por conselheiros de sociedade civil, a ser presidido pelo FNDE; uma contradição em relação à lógica da maior parte dos conselhos, que têm a sociedade civil na presidência. Não são determinadas as atribuições de cada um dos entes federados, nem tampouco são definidos instrumentos para o diálogo e a pactuação federativa.

O fato é que, previamente à proposição de uma política nacional, é preciso um debate aprofundado sobre a governança da Pbae, com definição clara de que instâncias devem ser criadas e com quais finalidades e composições, para que se cumpram os objetivos definidos e necessários para a consolidação da cooperação federativa e intersetorial, bem como para o controle social em nível federal.

É preciso também avaliar e reconhecer a efetividade das instâncias e instrumentos que já existem, como o Comitê Gestor do PNAE e seu grupo consultivo e o histórico papel exercido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

DESENHO DE FINANCIAMENTO: EQUIDADE E SUSTENTABILIDADE

No que diz respeito ao desenho de financiamento do PNAE, é possível afirmar que o programa conta com um eficiente e

desburocratizado mecanismo de repasse financeiro. Mas o PNAE ainda não conta com uma metodologia capaz de assegurar maior equidade na distribuição dos recursos federais, nem a sustentabilidade de seu poder de compra.

Dados sistematizados pelo ÓAÊ (2024b), apresentados na publicação *Para monitorar o direito à alimentação escolar*, mostram que, em 2022, 23% das EExs declararam não terem complementado a verba do PNAE repassada pelo governo federal. Na região Norte, esse percentual chegou a 35%, e no Nordeste, a 32%. Ou seja, são justamente as regiões com os piores indicadores socioeconômicos e de insegurança alimentar que apresentam menores condições para assegurar o cofinanciamento da alimentação escolar, o que resulta em alimentação escolar insuficiente ou de baixa qualidade. Cabe destacar que os recursos descentralizados pelo setor da educação, por meio do Fundeb, já contam com metodologias e fatores de ponderação para lidar com as desigualdades que poderiam servir como referência para o PNAE.

Para que se consolide também como uma política de Estado com sustentabilidade financeira independente das negociações anuais sobre o orçamento, o PNAE precisa instituir instrumentos que assegurem o poder de compra da alimentação escolar sob cenário permanente de flutuação e inflação do preço dos alimentos.

Para isso, é fundamental que seja estabelecido em lei um mecanismo permanente de reajuste anual automático dos valores per capita do PNAE, com base no indicador do grupo Alimentos e Bebidas do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Vale ressaltar que ambas as propostas de aperfeiçoamento do financiamento do

PNAE já vêm sendo amplamente debatidas e consensuadas no âmbito da sociedade civil organizada e dos atores engajados na implementação do PNAE, bem como que já tramita no Congresso Nacional um amplo conjunto de projetos de lei com propostas dessa natureza. Um importante alerta do ÓAÊ é que alterações relativas ao financiamento devem atentar para o fato de que não se pode perder de vista o princípio da universalidade, consagrado na Constituição Federal e reafirmado na Lei n. 11.947/2009, que assegura que todos os estados e municípios brasileiros, bem como escolas e institutos federais, tenham acesso a financiamento federal para a oferta de uma alimentação adequada e saudável para todos os alunos da rede pública de educação, independentemente da sua situação econômica ou de arrecadação. É imprescindível que todas as Entidades Executoras (EExs) sigam contempladas com recursos federais para a alimentação escolar, evitando-se assim a lógica da focalização e desintegração dessa política nacional.

No que diz respeito ao desenho de financiamento do PNAE, o PL da Pbae apresenta uma proposta que altera de forma radical tanto a Lei do PNAE quanto a Lei n. 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – e que representa graves impactos orçamentários sobre o financiamento da educação. A proposta altera a LDB, passando a considerar os gastos com alimentação escolar como “despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 2024), o que faz com que o orçamento destinado à alimentação escolar passe a compor o mínimo constitucional determinado no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Na prática, essa alteração autorizaria que os já escassos recursos descentralizados por meio do Fundeb para a devida manutenção da educação – incluindo o custeio de profissionais, infraestrutura e equipamentos para a alimentação escolar – sejam usados

por estados e municípios também para a aquisição de gêneros alimentícios.

Essa proposta que altera os artigos 70 e 71 da LDB não é uma novidade, uma vez que se trata de uma disputa histórica de visão no campo da educação. Alterações de tamanha magnitude deveriam ser realizadas apenas após debates técnicos e políticos amplos e com base em estudos e simulações que envolvam os entes federados e instâncias como o Consea e o Conselho Nacional de Educação (CNE), de modo que se estabeleçam as pactuações necessárias e que se constitua uma condição de consenso em torno de uma política brasileira de alimentação escolar, sem que se crie um ambiente de competição entre o direito à educação e o direito à alimentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

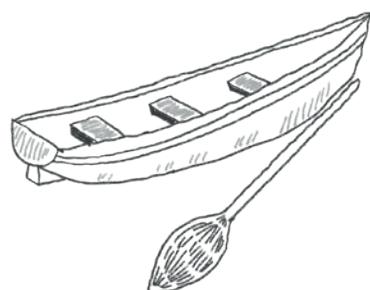
A instituição de uma política brasileira de alimentação escolar é um passo importante para que o que é hoje um reconhecido e eficiente programa possa vir a se consolidar como uma política de Estado. O PNAE parece já estar suficientemente maduro para mais esse avanço em sua caminhada, mas esse grande passo não pode ser dado sem as devidas avaliações, diálogos e construção de consensos.

A proposição de um Projeto de Lei (PL) para instituição da Política Brasileira de Alimentação Escolar (Pbae) pelo FNDE, sem a condução de um processo formal de diálogo e pactuação com os demais entes federados e com os conselhos nacionais de SAN e de educação, é, no mínimo, uma precipitação. Tal como proposto originalmente, o PL n. 3.002/2024 é um enorme tiro no pé: não apresenta avanços significativos e, ao mesmo tempo, coloca em risco inovações que fazem do PNAE uma política pública reconhecida nacional e internacionalmente por sua capacidade de democratizar as compras públicas e aliar alimentação

adequada e saudável e desenvolvimento local. E é um risco que não podemos correr, dadas as mudanças estruturais no PNAE, que é uma das grandes preciosidades que o Estado brasileiro tem para efetivar o direito à alimentação, com eminente perigo de retrocesso em uma passagem por um Congresso Nacional descomprometido com os mais básicos direitos.

Para que possamos avançar, cabem uma boa avaliação da caminhada feita até aqui e um bom e amplo debate sobre a governança e o financiamento da alimentação escolar, a partir de uma perspectiva de fortalecimento da colaboração e pactuação federativa, da intersetorialidade e da participação, controle social e monitoramento do PNAE. Um importante pontapé inicial foi o Encontro Nacional do PNAE, realizado em fevereiro de 2025, cujos resultados dos grupos de trabalho (FNDE, 2025) precisam ser sistematizados e divulgados como importante subsídio para um debate que está só começando.

Sigamos o chamado por uma política brasileira de alimentação escolar, mas sem esquecer que a força de uma política nacional está nas muitas mãos, cabeças e sonhos que a concebem, sustentam e defendem, dentro e fora do Estado, do local ao nacional e a partir do permanente compromisso com o direito à alimentação escolar.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHÉ, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV Editora, 2012.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.

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

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3.002, de 2024. Dispõe sobre a Política Brasileira da Alimentação Escolar, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar; altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga os arts. 1º a 21 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Autoria da senadora Janaína Farias (PT/CE). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164817>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 67 ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2025. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/produto/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-2/>.

FNDE. Encontro Nacional do PNAE destaca avanços e desafios da alimentação escolar. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**, 6 fev. 2025. Notícias. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/encontro-nacional-do-PNAE-destaca-avancos-e-desafios-da-alimentacao-escolar>.

ÓAÊ. De olho no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): análise de projetos de lei que alteram seu marco legal e orientações para proposições. [S. I.]: ÓAÊ; FIAN Brasil, 2023. (Nota Técnica ÓAÊ 02/2023). Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/nota-tecnica-de-olho-no-PNAE-analise-de-projetos-de-lei-que-alteram-seu-marco-legal-e-orientacoes-para-proposicoes/>.

ÓAÊ. **Recomendações sobre os riscos do Projeto de Lei nº 3002/2024, que institui a Política Brasileira de Alimentação Escolar.** [S. I.]: ÓAÊ, 2024a (Nota Técnica ÓAÊ 04/2024). Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/nota-tecnica-04-2024-recomendacoes-sobre-os-riscos-do-projeto-de-lei-no-3002-2024-que-institui-a-politica-brasileira-de-alimentacao-escolar/>.

ÓAÊ. **Para monitorar o direito à alimentação escolar:** dados sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar. [S. I.]: ÓAÊ, 2024b. (Coleção Levanta Dados – Monitoramento). Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/para-monitorar-o-direito-a-alimentacao-escolar/>.



PERSPECTIVAS PARA UMA NOVA MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PNAE

Adriano Nascimento Paixão

Adriano Nascimento Paixão: Doutor em Economia Aplicada pela UFV. Professor do Departamento de Economia da UFPB e do Programa em Desenvolvimento Regional da UFT.

Diariamente, em mais de 150 mil escolas públicas espalhadas por todos os cantos do Brasil, uma cena se repete: o cheiro de comida fresca invade os corredores, anunciando a hora de comer. Para cerca de 40 milhões de estudantes, essa refeição é muito mais do que uma simples merenda. É a garantia de nutrição para aprender, a segurança de um prato de comida que pode não existir em casa, um ato diário de inclusão. Esse é o poder do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um dos maiores e mais abrangentes programas do gênero no mundo e, sem dúvida, um dos pilares do Estado de bem-estar social brasileiro.

Sua importância transcende a nutrição. Uma criança bem alimentada tem melhor desempenho cognitivo, maior capacidade de concentração e menores taxas de evasão escolar. O PNAE, portanto, é uma política de educação, de saúde e de combate às desigualdades estruturais que marcam o nosso país. Sua magnitude e design inovador o tornaram uma referência global, frequentemente citado por organismos como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como um modelo de sucesso na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Contudo, a excelência de um programa não reside apenas em sua história de sucesso, mas em sua capacidade de evoluir. Hoje, para que o PNAE avance em sua missão de combater as profundas desigualdades brasileiras, é premente discutir sua engenharia distributiva, movendo o eixo da igualdade formal para o da equidade real.

PNAE COMO REFERÊNCIA MUNDIAL EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O reconhecimento internacional do PNAE não é fortuito; ele se baseia em uma arquitetura institucional sofisticada, construída sobre três pilares fundamentais, apresentados abaixo.

- a) **A universalidade como princípio:** baseado no artigo 208 da Constituição Federal de 1988, que garante a educação como um direito de todos, o PNAE adota o princípio da universalidade. Diferente de programas focalizados, que podem estigmatizar a pobreza, o PNAE atende a todos os alunos da educação básica pública, reconhecendo a alimentação escolar como um componente pedagógico e um instrumento para a permanência e o sucesso escolar.
- b) **A conexão estratégica com a agricultura familiar:** o ponto moderno de inflexão do programa é, sem dúvida, a Lei n. 11.947/2009. Ao determinar que no mínimo 30% dos recursos federais seja destinado à compra direta de produtos da agricultura familiar, o PNAE se transformou em uma política de desenvolvimento do território. Segundo dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), essa diretriz injeta bilhões de reais anualmente nas economias locais, beneficiando mais de 200 mil agricultores familiares e promovendo uma alimentação mais saudável, fresca e culturalmente pertinente.
- c) **O controle social como mecanismo de transparência:** a governança do PNAE é fortalecida pela atuação capilar dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), instituídos pela Resolução FNDE n. 26/2013

e legislações subsequentes. Compostos por representantes do poder público, trabalhadores da educação, pais e sociedade civil, os CAEs têm a atribuição de fiscalizar a aplicação dos recursos e a qualidade da alimentação, funcionando como guardiões do programa em cada município e estado.

O PARADOXO DA DISTRIBUIÇÃO: IGUALDADE ARITMÉTICA VS. EQUIDADE SOCIAL

Apesar de sua arquitetura robusta, o mecanismo central de financiamento do PNAE revela um paradoxo. A distribuição dos recursos é primariamente per capita, ou seja, um valor fixo por aluno, com fatores de ajuste para diferentes modalidades de ensino. Esse modelo, embora operacionalmente simples, se baseia no princípio da igualdade, ou seja, tratar todos da mesma forma.

No entanto, em um país com a diversidade e a desigualdade do Brasil, a igualdade aritmética pode produzir injustiça social. A verdadeira justiça social reside no conceito de equidade: tratar os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades. A clássica ilustração desse conceito é a de três pessoas de diferentes alturas tentando assistir a um jogo por cima de um muro. A igualdade lhes fornece banquinhos do mesmo tamanho, o que não resolve o problema da pessoa mais baixa. A equidade lhes dá plataformas de alturas diferentes, permitindo que todos alcancem a mesma visão por cima do

muro e desfrutem do jogo. O PNAE, hoje, dá a todos os municípios um apoio muito semelhante, nivelado pela perspectiva da igualdade aritmética.

Assim, o programa assume que a realidade nutricional e os custos operacionais em São Caetano do Sul (SP), com um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do país (0,862), são equivalentes aos de Melgaço (PA), detentor do pior IDH-M do Brasil (0,418) (PNUD, 2013). Essa premissa ignora que em Melgaço a insegurança alimentar é mais prevalente, a infraestrutura é mais precária e os custos para levar os alimentos até as escolas são bastante elevados.

ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EQUIDADE

A discussão sobre equidade é um pilar central no desenho e na avaliação de políticas públicas, embora seu significado esteja longe de ser consensual. Diferentes matrizes teóricas oferecem abordagens distintas para definir o que constitui uma distribuição justa de recursos e oportunidades na sociedade. No entanto, há um consenso: em todas as suas diferentes abordagens, equidade diz respeito a dar atenção às pessoas menos favorecidas (CMAP, 2020). Nesse debate, as contribuições dos filósofos John Rawls, John Roemer, Amartya Sen e Michael Walzer são fundamentais para aprofundar a análise e orientar a formulação de políticas mais justas, como o PNAE.

A teoria da justiça como equidade de John Rawls (1971) propõe que os princípios de justiça de uma sociedade devem ser escolhidos a partir de uma “posição original”, na qual os indivíduos se encontram sob um “véu da ignorância”, desconhecendo sua posição social, seus talentos e suas concepções de bem. Rawls argumenta que, em tal condição de imparcialidade, as pessoas

escolheriam o “princípio da diferença”, segundo o qual as desigualdades sociais e econômicas são aceitáveis somente se beneficiarem ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade. Assim, uma política pública rawlsiana não visa a igualdade absoluta de resultados, mas tolera disparidades se estas servirem para melhorar a situação dos mais vulneráveis, garantindo-lhes acesso a bens primários, como o direito a um padrão nutricional adequado.

Em uma abordagem complementar, John Roemer (1998) foca na “igualdade de oportunidades”. Sua teoria distingue “circunstâncias” – fatores sobre os quais o indivíduo não tem controle, como a renda familiar de origem, gênero ou raça – de “esforço”, pelo qual o indivíduo é responsável. Para Roemer, a equidade é alcançada quando a sociedade atua para “compensar a desigualdade dos antecedentes”, neutralizando o impacto das circunstâncias para que os resultados dependam, tanto quanto possível, apenas do esforço. Aplicada a uma política, essa visão defende a alocação de recursos de forma a nivelar o campo de jogo, como, por exemplo, destinando mais verbas da alimentação escolar para compensar as desvantagens socioeconômicas de determinados alunos.

Amartya Sen (1999), por sua vez, desloca o foco dos recursos para as liberdades reais que as pessoas possuem. Sua “abordagem das capacidades” argumenta que a justiça não deve ser medida pela quantidade de bens que uma pessoa possui, mas por suas “capacidades”, ou seja, as oportunidades efetivas que ela tem para alcançar os “funcionamentos” que valoriza, como estar bem nutrido, ser educado e participar da vida comunitária. A alimentação escolar, sob a ótica de Sen, é um insumo crucial para “viabilizar o desenvolvimento das capacidades”, permitindo que os estudantes alcancem seus objetivos e fins almejados. A equidade, portanto, consiste em expandir essas capacidades, reconhecendo que diferentes indivíduos podem necessitar de

diferentes níveis de recursos para atingir os mesmos funcionamentos.

Finalmente, Michael Walzer (1983) em sua teoria das “esferas de justiça” argumenta contra a aplicação de um único princípio distributivo para todos os bens sociais. Ele postula que a sociedade é composta por diferentes esferas – saúde, educação, poder político, riqueza – e cada uma possui seus próprios critérios internos de distribuição justa. A injustiça, ou “tirania”, ocorre quando o domínio em uma esfera, como a riqueza, permite a compra de vantagens indevidas em outra, como acesso privilegiado à educação. Para Walzer, a distribuição de um bem social, como a alimentação escolar, deve seguir a lógica e a finalidade da esfera a que pertence. Nesse caso, a educacional e a de bem-estar, podendo ser escalonada conforme os fins que se pretenda favorecer, sejam eles cognitivos, cívicos ou produtivos.

Essas concepções teóricas, embora distintas, não são mutuamente exclusivas. Uma perspectiva pluralista que as combine tende a enriquecer a análise e a formulação de políticas públicas. A adoção de múltiplas visões normativas permite construir um modelo mais robusto, capaz de, simultaneamente, equalizar oportunidades (Roemer, 1998), garantir um padrão mínimo de bem-estar para os mais vulneráveis (Rawls, 1971), viabilizar o desenvolvimento de capacidades individuais (Sem, 1999) e respeitar os múltiplos propósitos de um programa social (Walzer, 1983). Portanto, um desenho de política verdadeiramente equitativo emerge da complexa tarefa de conciliar essas diferentes, mas complementares, preocupações normativas.



CONSTRUINDO UMA MATRIZ DE EQUIDADE PARA O PNAE: DIMENSÕES PARA UMA NOVA FÓRMULA

A transição de um modelo de igualdade para um de equidade exige a construção de uma nova matriz de distribuição, mais complexa e inteligente. Essa matriz deve ponderar o valor per capita com base em, pelo menos, quatro dimensões críticas, como a seguir.

- a) **Dimensão da vulnerabilidade socioeconômica:** é imperativo que a alocação de recursos seja sensível ao perfil socioeconômico dos territórios. Municípios com baixo IDH-M, alta proporção de famílias em programas de transferência de renda e/ou baixa arrecadação própria possuem uma capacidade muito menor de suplementar a alimentação escolar e enfrentam desafios sociais mais agudos. Como aponta a Análise da Segurança Alimentar no Brasil (IBGE, 2020), a vulnerabilidade econômica é o principal determinante da fome. Um fator de ponderação socioeconômico na matriz do PNAE faria com que o programa atuasse de forma contracíclica, investindo mais onde a necessidade é comprovadamente maior.
- b) **Dimensão geográfica e de custos operacionais:** o custo para adquirir e entregar um quilo de arroz não é o mesmo em todo o Brasil. Toman- do a Amazônia como exemplo, um gestor em Atalaia do Norte (AM), na fronteira com o Peru, enfrenta uma jornada fluvial de dias, custos de combustível elevados e a necessidade de uma logística de armazenamento complexa para abastecer suas escolas. Em con- traste, um gestor na região metropolitana de Porto Alegre (RS) tem acesso a uma vasta rede de fornecedores e infraestrutura rodo- viária. A nova matriz deve incor- porar dados de fontes como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de âmbito regional ou estudos do Departamento Inter- sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) sobre custo de vida para criar um fator de custo regional. Além deste, um fator logístico poderia compensar municípios com baixa densidade demográfica e grandes distâncias, reconhecendo o chamado Custo Amazônico e outras realidades de interiorização.
- c) **Dimensão da saúde pública e nutri- cional:** a equidade também signi- fica responder a desafios de saúde específicos. A matriz pode ser in- formada por dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), que mapeia o estado nu- tricional da população. Municípios com alta prevalência de desnutri- ção ou de obesidade – a chamada dupla carga da má-nutrição – po- deriam receber recursos adicionais condicionados à implementação de programas de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e à oferta de cardápios mais direcionados, fa- zendo do PNAE uma ferramenta de saúde pública preventiva.
- d) **Dimensão cultural e de populações específicas:** a legislação atual já prevê um valor per capita maior para escolas indígenas e quilom- bolas, o que é um reconhecimento importante. No entanto, a equidade cultural vai além dessas duas comuni- dades. A garantia de uma ali- mentação que respeite as tradições e os hábitos alimentares desses e outros povos pode implicar custos mais elevados ou a necessidade de cadeias de suprimento específicas. A matriz poderia aprofundar esse



diferencial, talvez criando faixas de repasse que considerem não apenas a modalidade da escola, mas também o grau de isolamento e a dificuldade de acesso a alimentos culturalmente relevantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representa uma conquista civilizatória para o Brasil. Sua trajetória o consolidou como um pilar do Estado de bem-estar social, reconhecido mundialmente não apenas por sua escala monumental, mas pela sofisticação de seu desenho. A universalidade do atendimento, que blinda a política contra a estigmatização da pobreza; o engenhoso vínculo com a agricultura familiar, que o transforma em um motor de desenvolvimento local e sustentável; e a robusta arquitetura de controle social, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), são os alicerces que sustentam um legado de inegável sucesso. Esses pontos fortes não são apenas conquistas do passado, mas a base sólida sobre a qual o próximo salto de qualidade do programa deve ser construído.

Contudo, a excelência de uma política pública se mede por sua capacidade de adaptação e aprimoramento contínuo. O PNAE encontra-se hoje diante de um paradoxo fundamental: sua arquitetura bem-sucedida é servida por um mecanismo de distribuição que, ao se basear na igualdade aritmética, se torna cego às profundas desigualdades territoriais, sociais e econômicas do país. Em uma nação de dimensões continentais como o Brasil, tratar os desiguais de forma igual é, na prática, perpetuar a injustiça. A premissa de que as necessidades nutricionais e os custos operacionais são os mesmos em um município de altíssimo IDH-M e em outro marcado pela extrema vulnerabilidade não

se sustenta diante da realidade. Manter esse modelo é subutilizar o imenso potencial transformador do programa.

A transição para uma matriz de distribuição baseada na equidade, portanto, não é uma mera sugestão de ajuste técnico, mas uma necessidade ética e estratégica. A proposta aqui delineada, fundamentada em sólidos preceitos teóricos de justiça, aponta um caminho factível: a criação de uma fórmula inteligente que pondere os repasses a partir de dimensões críticas como a vulnerabilidade socioeconômica, os custos operacionais e logísticos, as demandas de saúde nutricional e as especificidades de populações tradicionais. Tal modelo permitiria que o PNAE atuasse de forma mais incisiva onde a necessidade é mais aguda, otimizando cada real investido para maximizar seu impacto social.

Aperfeiçoar o PNAE não é uma crítica ao seu legado, mas a mais forte afirmação de seu potencial. A jornada rumo a uma matriz de distribuição equitativa exigirá um esforço coordenado de coleta e análise de dados, investimento em capacidade técnica e, acima de tudo, vontade política para superar resistências e priorizar os mais vulneráveis. É um caminho complexo, mas inadiável.

Ao abraçar esse desafio, o Brasil reafirmará os objetivos fundamentais de sua Constituição: construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar as desigualdades sociais e regionais. Mover-se em direção à equidade é garantir que o PNAE avance de sua missão de alimentar o corpo de milhões de crianças para nutrir, em sua plenitude, a promessa de um futuro com mais oportunidades e justiça para todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 67 ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2025. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/produto/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-2/>.

CMAP. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF: ME, 2020. (Relatório de Avaliação – Ciclo 2020). Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2020-PNAE.pdf.

FNDE. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.
Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-26-de-17-de-junho-de-2013>.

IBGE. Análise da Segurança Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>.

PNUD. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília, DF: PNUD; Ipea; FJP, 2013. (Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/indice-de-desenvolvimento-humano-municipal-brasileiro-2013>.

RAWLS, John. A theory of justice. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ROEMER, John. E. Equality of opportunity. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SEN, Amartya. Development as freedom. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WALZER, Michael. Spheres of justice: a defense of pluralism and equality. New York: Basic Books, 1983.



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMPA	Associação de Merendeiros de Paço do Lumiar
AOSD	Auxiliar Operacional de Serviços Diversos
Asbran	Associação Brasileira de Nutrição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CadÚnico	Cadastro Único
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
Catrapoa	Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos do Amazonas
Cecampe	Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais
Cecane	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
Cecate	Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CFN	Conselho Federal de Nutrição
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CODAE	Coordenadoria de Alimentação Escolar
Colansa	Comunidade de Prática América Latina e Caribe Nutrição e Saúde
Comusan	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COOTAP	Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre
Cosan	Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional
COVISA	Coordenação de Vigilância em Saúde
CRN	Conselho Regional de Nutrição
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
Dhana	Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
ECI	Escritório de Comercialização Institucional
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura



FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FIA	Fundação Instituto de Administração
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNN	Federação Nacional dos Nutricionistas
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GET	Ginásio Educacional Tecnológico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idec	Instituto de Defesa de Consumidores
IDH-M	Índices de Desenvolvimento Humano Municipal
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IFMT	Instituto Federal de Mato Grosso
IFSULDEMINAS	Instituto Federal do Sul de Minas
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IRGA	Instituto Rio Grandense do Arroz
ISA	Instituto Socioambiental
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NIS	Número de Identificação Social
ÓAÊ	Observatório da Alimentação Escolar
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Observatório de Publicidade de Alimentos
ÓSocioBio	Observatório das Economias da Sociobiodiversidade
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
Paas	Promoção da Alimentação Adequada e Saudável
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PANCs	Plantas Alimentares Não Convencionais
Pbae	Política Brasileira da Alimentação Escolar
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PDE	Planejamento Dialógico Ecopedagógico
PIB	Produto Interno Bruto
PIQCT	povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais
PL	Projeto de Lei
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PUC	Pontifícia Universidade Católica
Rebrae	Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SEDUP-PL	Sindicato dos Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas da Educação Pública de Paço do Lumiar/MA
Sepe	Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação
SIF	Serviço de Inspeção Federal
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sisvan	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STEAM	Ciência, Tecnologia, Engenharia, Arte e Matemática
Suas	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TI	terra indígena
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRO	Universidade Federal do Rondônia
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UMAPAZ	Universidade do Meio Ambiente e Cultura de Paz
UnB	Universidade de Brasília
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UPE	Universidade de Pernambuco
USP	Universidade de São Paulo



SOBRE O ÓAÊ

Criado em 2021, o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) consolidou-se como a principal rede de atuação da sociedade civil brasileira na defesa do direito à alimentação escolar. O ÓAÊ tem como objetivo ampliar a escuta aos sujeitos de direito e profissionais da área, para incidir de forma coletiva em defesa do PNAE, além de sensibilizar a sociedade sobre a importância da oferta de uma alimentação adequada e saudável no ambiente escolar. Para isso, o Observatório realiza campanhas e pesquisas, monitora a implementação do PNAE e organiza, produz e sistematiza subsídios para a comunicação e a incidência política.

O Observatório defende a promoção de escolas saudáveis, protegidas da oferta de produtos ultraprocessados e da interferência da indústria, e também a democratização do mercado institucional de alimentos por meio da garantia da compra local da agricultura familiar, com prioridade aos assentamentos da reforma agrária, às mulheres e aos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais (PCTs).

As principais frentes de comunicação do ÓAÊ são as campanhas “Conta Pra Gente”, através das quais são realizadas escutas aos sujeitos de direito e profissionais da alimentação escolar; e o *Dossiê ÓAÊ*, coletânea com artigos e entrevistas inéditas abordando de maneira aprofundada temas pertinentes a esse campo.

Desde 2023, o ÓAÊ produz uma série de *policy briefs* para dar visibilidade a estudos robustos de relevância nacional e manuais que auxiliam no dia a dia da execução do PNAE.

Em 2025, o Observatório lançou uma publicação voltada à solidariedade internacional e à cooperação Sul-Sul, com base no olhar da sociedade civil sobre o PNAE, com versões em português, inglês e espanhol.

Todas essas publicações estão disponíveis no acervo on-line do ÓAÊ (alimentacaoescolar.org.br/acervo-aoe), que reúne também uma curadoria de publicações e artigos de referência sobre o PNAE.

A razão de ser do ÓAÊ é a incidência política, tanto direta, no Congresso Nacional e no governo federal, como por meio de espaços formais de participação social, a exemplo do Grupo Consultivo do Comitê Gestor do PNAE e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Esse trabalho é subsidiado por notas técnicas, que apresentam análises e posicionamentos sobre os projetos de lei que tramitam no Congresso e sobre as normativas do Ministério da Educação.

Uma das principais estratégias do Observatório é a campanha “Reajusta PNAE Sempre”, que propõe a criação de um mecanismo legal para assegurar reajustes financeiros anuais nos repasses federais, repondo perdas inflacionárias e garantindo maior previsibilidade orçamentária para a alimentação escolar.

Te convidamos a conhecer mais e fortalecer esta grande rede em defesa do PNAE e do direito à alimentação escolar adequada e saudável. Acesse o site e as redes do ÓAÊ:

alimentacaoescolar.org.br
@observatorioalimentacaoescolar



APOIO:

IBIRAPITANGA

Global Health
Advocacy Incubator