

NOTA TÉCNICA 02/2023

# DE OLHO NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI QUE ALTERAM SEU  
MARCO LEGAL E ORIENTAÇÕES PARA PROPOSIÇÕES

OUTUBRO 2023

# DE OLHO NO PNAE

Há mais de 100 projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com propostas que alteram a Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), muitos dos quais colocam em risco suas diretrizes e implementação. É preciso que parlamentares estejam atentos para que possam salvaguardar esta que é uma das mais importantes políticas para a garantia do direito humano à alimentação e nutrição adequadas (DHANA).

Com mais de seis décadas de existência, o PNAE atende aproximadamente 40 milhões de estudantes, com um orçamento federal de R\$ 5,4 bilhões anuais. Tem como seu mais importante marco a **Lei 11.947/2009**, a Lei do PNAE, que foi elaborada com ampla participação social, reforçando a perspectiva de direitos e o alinhamento com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Dados do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil mostraram que, em 2022, a insegurança alimentar grave, que corresponde à fome, estava presente em 22,3% dos domicílios que tinham acesso ao PNAE. Os números são alarmantes, mas dão a dimensão da relevância deste programa para o enfrentamento da fome.

**Apesar dos muitos desafios que ainda estão colocados para o seu aperfeiçoamento, é possível afirmar que o PNAE é um programa robusto e eficiente, e que sua Lei segue adequada**, sendo devidamente normatizada com importantes avanços, como o seu alinhamento com o Guia Alimentar para a População Brasileira. **Por essa razão, qualquer tipo de alteração da Lei deve ser planejada de forma cuidadosa**, em diálogo com a competente e comprometida equipe técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) e a sociedade civil organizada em defesa do PNAE, de forma que não sejam comprometidos os princípios e condições de implementação do programa.

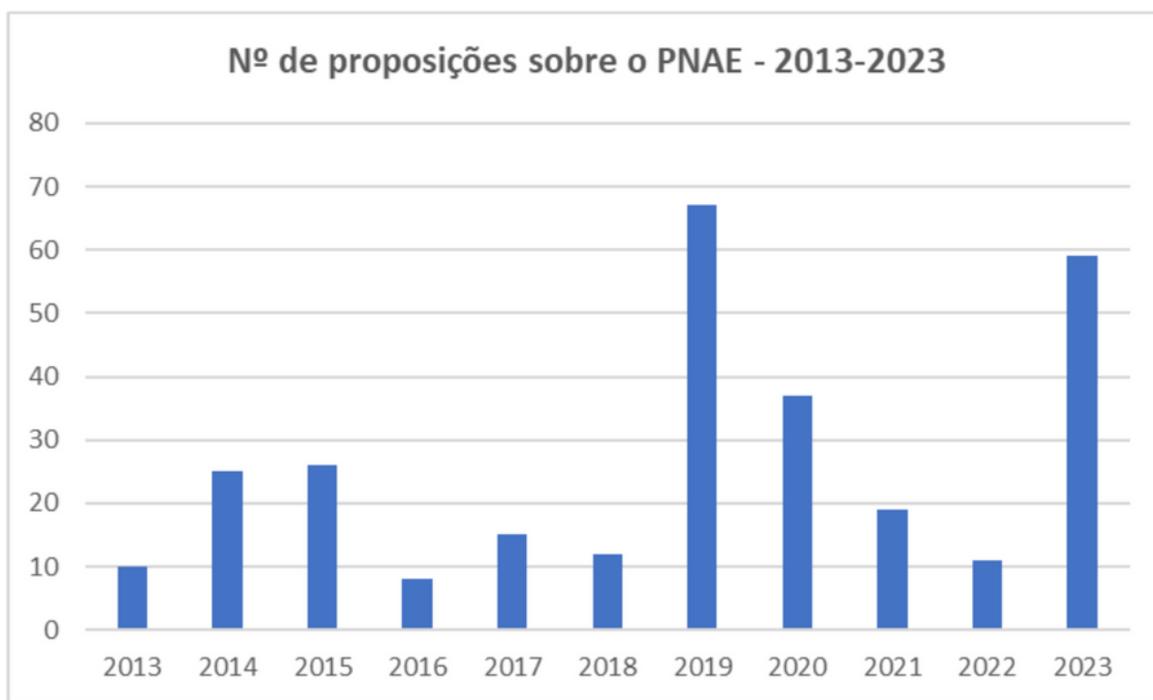
**São importantes princípios orientadores do PNAE, a serem observados nas propostas de alterações à sua lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal:**

- A oferta de alimentação saudável e adequada, em termos de qualidade, quantidade, diversidade e adequação cultural, com cardápios orientados pelas diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira, que preconiza uma alimentação baseada em alimentos *in natura* e minimamente processados e na restrição de ultraprocessados;

- A valorização do papel exercido pelas nutricionistas na definição dos cardápios, que devem também estar adequados à cultura alimentar local e à sazonalidade, e não sujeitos a interesses e reservas de mercado para determinados produtos;
- A garantia de compra de um mínimo de 30% de alimentos da agricultura familiar, com prioridade para assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e as mulheres, como forma de enfrentar a concentração e as desigualdades no acesso às compras públicas;
- A universalidade do atendimento, com a garantia de recursos financeiros para assegurar alimentação saudável e adequada a todos os estudantes da rede básica de ensino;
- A participação da sociedade civil e o controle social exercido por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar.

O interesse de parlamentares sobre o PNAE pode ser mensurado a partir do número de proposições voltadas ao tema que foram apresentadas nos últimos 10 anos, como ilustra o Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Número de proposições sobre o PNAE na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (2013–2023)**



Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema de pesquisa de proposições. Brasília, DF, 2023.

Proposições consideradas: PEC – Proposta de Emenda à Constituição; PLP – Projeto de Lei Complementar; PL – Projeto de Lei; MPV – Medida Provisória; PLV – Projeto de Lei de Conversão; PDC – Projeto de Decreto Legislativo; PRC – Projeto de Resolução; REQ – Requerimento; RIC – Requerimento de Informação; RCP – Requerimento de Instituição de CPI MSC – Mensagem INC – Indicação. Os dados de 2023 são referentes até o período da coleta (25/09/2023).

O número de proposições legislativas (PEC, PLP, PL, MPV, PLV, PDC, PRC) relacionadas ao PNAE no Congresso Nacional para os anos de 2020 a 2023, pode ser observado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Número de proposições legislativas sobre o PNAE na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (2020–2023)**

ANO	Nº PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PNAE
2019	20
2020	30
2021	11
2022	6
2023	22

Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema de pesquisa de proposições. Brasília, DF, 2023.

**Quanto às temáticas das proposições legislativas atualmente em tramitação, a diversidade é marcante, mas é possível destacar 4 temas que concentram mais de 60% das ocorrências, são eles:**

- PLs que criam reserva de mercado estabelecendo percentual mínimo para a compra de determinados alimentos;
- PLs que alteram o percentual mínimo (30%) da agricultura familiar nas aquisições para o PNAE e/ou alteram seu público prioritário (assentados, povos indígenas, quilombolas e mulheres);
- PLs voltados para viabilizar a distribuição direta de alimentos ou a transferência financeira dos recursos do PNAE para estudantes e/ou famílias;
- PLs que alteram questões relativas ao orçamento e valores *per capita* do PNAE.

## NOS OPOMOS A PROPOSTAS QUE CRIAM RESERVA DE MERCADO

Há atualmente 12 PLs que propõem a criação de reservas de mercado, estabelecendo a obrigatoriedade de compra ou oferta de um percentual mínimo de produtos específicos como leite fluido, carne suína, pão, café com leite, suco de uva, ácido ascórbico e até mesmo para alimentos orgânicos e agroecológicos. Não há dúvidas quanto à intenção de setores econômicos em acessar este mercado governamental, que adquire anualmente mais de R\$ 5 bilhões em alimentos, apenas com recursos do Governo Federal e em todo o território nacional.

Dentre estes PLs, o que oferece mais risco, por ter sido já aprovado na Câmara dos Deputados, é o **PL nº 3.292/2020 (leite fluido)**, de autoria do deputado Major Vitor Hugo (PSL/GO), e o PL nº 4.195/2012, ao qual estão apensados boa parte dos demais PLs desta natureza, abrindo um perigoso precedente de reserva de mercado, **tornando o PNAE vulnerável aos mais diversos tipos de lobby e interesses de produtores e da indústria de alimentos, que veem no programa um canal de escoamento de seus produtos.**

Além disso, essas propostas transferem a responsabilidade de definição do cardápio para o Congresso Nacional, deslocando uma competência do poder executivo para o poder legislativo e **ferindo a autonomia de estados e municípios. Está claro, e é uma das grandes fortalezas do PNAE, que os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo nutricionista responsável técnico do programa na entidade executora**, de modo a respeitar as necessidades nutricionais dos estudantes, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade, diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável, conforme regulamentado pela resolução FNDE nº 6/2020.

## NOS OPOMOS A PROPOSTAS QUE RETIRAM A PRIORIDADE DE ASSENTAMENTOS, POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES QUILOMBOLAS E MULHERES NO FORNECIMENTO DE ALIMENTOS E ALTERAM O PERCENTUAL DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

O mecanismo de priorização estabelecido em lei é fundamental para **fortalecer a trajetória de democratização das compras públicas de alimentos e para o enfrentamento do racismo estrutural e institucional que gera enormes desigualdades no acesso às políticas públicas.** A priorização favorece a inclusão produtiva daqueles que tem mais dificuldade para colocar os alimentos produzidos no mercado, e simultaneamente garante a oferta de uma alimentação culturalmente adequada. É preciso manter nas políticas públicas o reconheci-

to das diferenças no acesso aos mercados institucionais, para que agricultores menos estruturados possam concorrer com produtores mais estruturados e historicamente beneficiados pelas compras governamentais. A retirada da prioridade se configura como **grave retrocesso do ponto de vista do acesso a direitos** por parte das mulheres, assentados, povos e comunidades tradicionais, já tão ameaçados por seguidas agressões, incluindo a ameaça à perda de suas terras.

Há também um conjunto de propostas que alteram o percentual mínimo (30%) de obrigatoriedade da compra da agricultura familiar, ou que criam mecanismos de cobrança por parte de sindicatos rurais e de outros entes. Avaliamos que essas iniciativas, apesar de bem intencionadas, são inadequadas na atual conjuntura. Não há informações precisas sobre o cumprimento destas metas por parte de estados e municípios, em função da fragilidade dos sistemas de informação do FNDE, ou maiores estudos que justifiquem a ampliação deste percentual. Acreditamos que os esforços devem ir na direção da garantia da aquisição do percentual mínimo atualmente estabelecido em todo o território nacional, e incentivamos iniciativas locais que visam aumentar as aquisições para além dos 30% estabelecidos na lei federal.

### **NOS OPOMOS A TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DOS RECURSOS DO PNAE DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS**

Durante a pandemia de Covid-19 foram apresentados uma série de PLs que buscavam autorizar a distribuição dos recursos financeiros do PNAE diretamente às famílias. Tal prática já vinha ocorrendo em alguns estados e grandes capitais com orçamento próprio, por meio de cartões alimentação operados por empresas financeiras, e utilizados sobretudo em grandes redes de supermercado, favorecendo a concentração dos sistemas alimentares e o consumo de ultraprocessados. Avaliamos que novos modelos de gestão financeira dos recursos do PNAE, mesmo que em caráter extraordinário, não devem ser permitidos, sob o **risco de que o modelo experimentado em caráter excepcional venha a se consolidar como nova forma de gestão.**

**Políticas de transferência de renda não são competência da Educação** e não devem ser operacionalizadas com verbas destinadas para esse setor. Essas políticas, que são fundamentais para garantir o acesso a alimentos e fortalecer segurança alimentar e nutricional no nosso país, são necessariamente intersetoriais e de competência do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome. Em caráter excepcional, quando os alunos não podem frequentar o espaço físico da escola, como ocorreu durante a pandemia, o FNDE já autorizou a distribuição direta de gêneros alimentícios para as famílias de estudantes atendidos pelo PNAE. Diferentemente da transferência direta de recursos financeiros, essa modalidade de regime excepcional preserva o sentido do programa.

Importa também reconhecer que a alimentação ofertada na escola, sob as diretrizes que orientam os cardápios, e de forma associada à educação alimentar e nutricional, é **fundamental para a formação de hábitos alimentares saudáveis, e parte do projeto educacional e de segurança alimentar e nutricional que estruturam o PNAE**. Alterações desta natureza comprometem ainda a perspectiva de abastecimento e promoção de circuitos curtos de produção e consumo que caracterizam esta política.

### **É PRECISO MAIOR DEBATE E CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS EM TORNO DAS PROPOSTAS QUE ALTERAM O DESENHO DE FINANCIAMENTO DO PNAE**

Não há dúvidas quanto ao fato de que os recursos financeiros transferidos pelo FNDE aos estados e municípios, calculados a partir de valores per capita, são **insuficientes para a garantia de uma alimentação adequada e saudável. Sabemos também que boa parte dos municípios brasileiros não co-financiam esta política pública**, seja por incapacidade orçamentária ou ausência de vontade política. Por essas razões, há um conjunto de propostas legislativas que buscam enfrentar o tema do subfinanciamento, a partir de distintas leituras e percepções sobre a questão, **sem que exista um consenso, ou mesmo uma visão institucional por parte do FNDE para o enfrentamento deste problema**.

Neste sentido, é importante cautela na tramitação de propostas com este intuito, de modo que não sejam feitas alterações legais que se precipitem à concepção cuidadosa de novos desenhos de financiamento que deem conta, por exemplo, das distintas realidades socioeconômicas e de arrecadação dos entes federados. Não há dúvida quanto ao mérito de propostas que visam aportar mais recursos para o PNAE, como é o caso do **Projeto de Lei nº 1.751/2023**, de autoria do Senador Eduardo Braga (MDB/AM), porém é preciso que propostas como esta sejam precedidas de debates técnicos com o FNDE, de estudos de impacto e viabilidade, de diálogo com a sociedade e gestores públicos nacionais, estaduais e municipais, para além de pactuação entre os entes federados.

Não se pode perder de vista o **princípio da universalidade**, consagrado na Constituição Federal e reafirmado na Lei nº 11.947/2009, que assegura que todos os estados e municípios brasileiros 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 importante que todos sigam contemplados com os recursos federais para a alimentação escolar, evitando-se assim a lógica da focalização e desintegração desta política nacional**.

## APOIAMOS A CRIAÇÃO DE MECANISMOS DE REAJUSTE ANUAL AUTOMÁTICO DO PNAE COM BASE NA INFLAÇÃO DE ALIMENTOS

O reajuste anual dos valores per capita do PNAE, com base mínima no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) “Alimentos e Bebidas”, é uma importante bandeira do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), que anualmente faz incidência no Congresso Nacional pelo aumento do orçamento destinado ao programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual. Em um contexto global e nacional de ampla flutuação do preço dos alimentos, é preciso proteger o PNAE, com a previsão em lei de um mecanismo automático de reajuste anual, o que é proposto no **Projeto de Lei nº 2.754/2023**, de autoria da Senadora Teresa Leitão (PT/PE).

### PROPOSTA PRIORITÁRIA DE AGENDA LEGISLATIVA DO OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

#### APOIO

**Projeto de Lei nº 2.754/2023** – Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer o valor do grupo “Alimentos e Bebidas” do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como parâmetro a ser utilizado para o cálculo do reajuste anual, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

**Projeto de Lei nº 1751/2023** – Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar que o cálculo do valor per capita do PNAE, leve em consideração indicadores socioeconômicos das redes escolares destinatárias dos repasses federais, bem como a capacidade de financiamento das prefeituras e dos governos estaduais e distrital. (APOIO AO MÉRITO, MEDIANTE AMPLO DEBATE COM FNDE, ESTADOS MUNICÍPIOS E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA)

**Projeto de Lei nº 8816/2017** – Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, para incrementar o valor per capita destinado a escolas situadas em municípios em situação de extrema pobreza. (APOIO AO MÉRITO, MEDIANTE AMPLO DEBATE COM FNDE, ESTADOS MUNICÍPIOS E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA)

**PROPOSTA PRIORITÁRIA DE AGENDA LEGISLATIVA  
DO OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

**CONTRÁRIO:**

**Projeto de Lei nº 3.292/2020** - Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme especifica; e dá outras providências. (E TODOS OS SEUS APENSADOS E PLS AFIM)

**Projeto de Lei nº 3.071/2022** - Altera a Lei 12669/2012 para promover garantias mínimas ao produtor de leite nacional. Oposição ao Art 2º, inciso IX.

**Projeto de Lei nº 4.195/2012** - Acrescenta parágrafo ao art. 6º da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para tornar a carne suína obrigatória nos cardápios das refeições fornecidas pelo programa de alimentação escolar nas escolas.

**Projeto de Lei nº 7.745/2017** - Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

**Projeto de Lei nº 5.695/2019** - Altera as Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 9.766, de 18 de dezembro de 1998, 11.947, de 16 de junho de 2009 e 10.880, de 9 de junho de 2004, para transferir a cota da União do Salário Educação para Estados e Municípios.

## Coordenação e organização da publicação

Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE)

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

### Núcleo Executivo ÓAE

FIAN Brasil

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

### Comitê Consultivo ÓAE

Ação da Cidadania

ActionAid

ACT Promoção da Saúde

Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)

Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA)

Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN)

Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)

Comissão de Presidentes de Conseas Estaduais (CPCE)

Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)

Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

Federação Nacional de Nutricionistas (FNN)

Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar (FNCAE)

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)

Levante Popular da Juventude

Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)

### Núcleo Executivo ÓAE



FIAN  
BRASIL



Apoio

IBIRAPITANGA



### Comitê Consultivo ÓAE



Articulação  
Semiárido  
Brasileiro



Aliança pela Alimentação  
Adequada e Saudável



ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA



FÓRUM  
NACIONAL  
CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA

CPCE  
COMISSÃO DE PRESIDENTES  
DE CONSELHOS ESTADUAIS



cfn  
CONSELHO FEDERAL  
DE NUTRICIONISTAS



Promoção da Saúde



www.fase.org.br



FÓRUM  
NACIONAL  
CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

idec  
Instituto Brasileiro de  
Defesa do Consumidor



União Nacional dos  
Conselhos Municipais de Educação

