

ÓAÊ

observatório da
alimentação
escolar

ANUÁRIO 2021

O Programa Nacional de
Alimentação Escolar em
tempos de pandemia



ÓAÊ

observatório da
alimentação
escolar

ANUÁRIO 2021

O Programa Nacional de
Alimentação Escolar em
tempos de pandemia

Este relatório é um documento do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ)

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Comitê Gestor

ActionAid

Campanha Nacional pelo Direito à Educação

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

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Comitê Ampliado

Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA

Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável

Articulação Nacional de Agroecologia - ANA

Articulação do Semiárido Brasileiro - ASA

Comissão de Presidentes de CONSEAs Estaduais - CPCE

Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar

FIAN Brasil

Federação Nacional dos Estudantes em Ensino Técnico - FENET

Levante Popular da Juventude

Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - RedePSSAN

Rede de Mulheres Negras para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - REDESSAN

União Nacional dos Estudantes - UNE

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME

Organização referência de gênero e raça

Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDESSAN)

Publicação

Coordenação e organização: Mariana Santarelli

Participam desta edição: Adriana Dragone Silveira, Andressa Pellanda, Cacilda R. Cavalcanti, Flávia Londres, Gabriele Carvalho, Gabrielle Araujo, Guilherme Pimentel, João Paulo Marra Dantas, Juliana Casemiro, Marcele Frossard, Mariana Santarelli, Mirena Boklis Berer, Morgana Maselli, Nalú Farenzena, Patrícia Gentil, Patrícia Jaime, Priscila Diniz, Rodrigo Azambuja Martins, Sílvia Cristina dos Santos Carvalho, Simone Magalhães, Thais Iervolino, Thiago Alves e Vanessa Schottz

Revisão crítica: Andressa Pellanda, Emmanuel Ponte, Jessica Siviero, Marcele Frossard, Simone Magalhães e Vanessa Schottz

Revisão e edição: Ivna Feitosa

Diagramação: Talita Aquino

Ilustrações: Paula Dager, Sophia Andreazza

Apoio: Instituto Ibirapitanga

IBIRAPITANGA

Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ

Site: <https://alimentacaoescolar.org.br/>

E-mail: observatorio@alimentacaoescolar.org.br

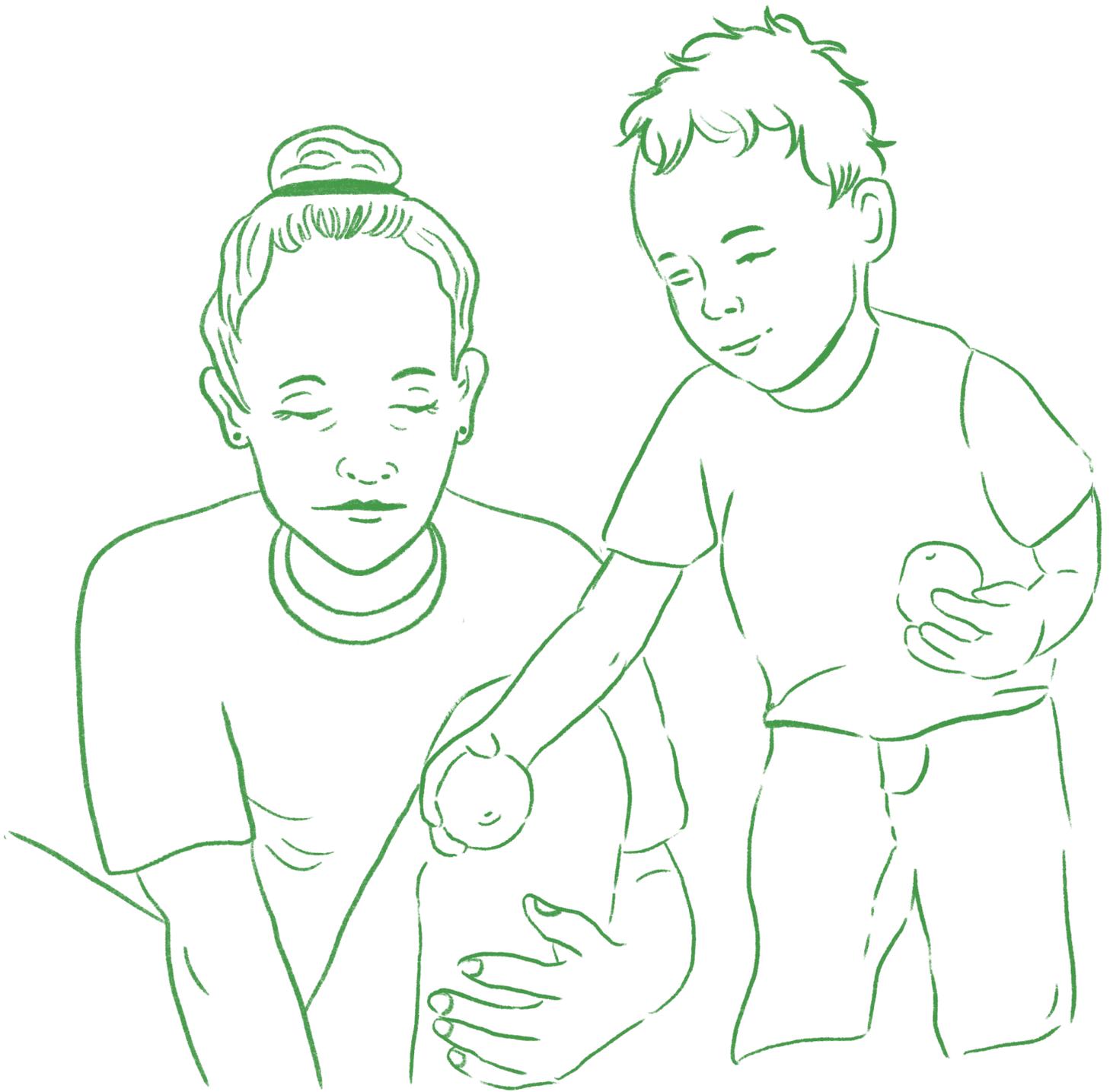
DEZEMBRO 2021

Lista de siglas

Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional	USAID
Articulação do Semiárido Brasileiro	ASA
Articulação Nacional de Agroecologia	ANA
Associação Agroecológica de Produtores Orgânicos de Paraty	AAPOP
Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas	ABERC
Associação Brasileira de Agroecologia	ABA
Associação Brasileira do Agronegócio	ABAG
Associação de Moradores do Quilombo do Campinho	AMOQC
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais	APAE
Associação dos Bananicultores de Ubatumirim	ABU
Associação dos Celíacos do Brasil	Acelbra
Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação	Fineduca
Associação Regional de Produtores Agroecológicos	ARPA
Atendimento Educacional Especializado	AEE
Base Nacional Comum Curricular	BNCC
Cadastro Único para Programas Sociais	CadÚnico
Centro de Referência de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	CERESSAN
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	CONTAG
Conselho de Alimentação Escolar	CAE
Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional	CONSEA
Conselho Nacional de Secretários de Educação	CONSED
Conselho Regional de Nutrição	CRN
Cooperativa Mista Triunfense dos Agricultores e Agricultoras Familiares	COAFTRIL
Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro	DP-RJ
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos	DIEESE
Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas	DHANA
Educação de Jovens e Adultos	EJA
Emenda Constitucional	EC
Equipamento de Proteção Individual	EPI
Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz	ESALQ
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	FIESP

Federação Nacional das Escolas Privadas	FENEP
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	FBSSAN
Frente Parlamentar da Agropecuária	FPA
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica	FUNDEB
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	FUNDEF
Fundo Monetário Internacional	FMI
Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar	FNDE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Instituto de Defesa do Consumidor	IDEC
Instituto de Medicina Social	IMS
Instituto de Nutrição da Universidade	INU
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	IPEA
Instituto Pensar a Agropecuária	IPA
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA
Ministério da Educação	MEC
Movimento dos Pequenos Agricultores	MPA
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	MST
Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde	Nupens
Observatório da Alimentação Escolar	ÓAE
Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina	OTSS
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura	FAO
Organização de Controle Social	OCS
Organização Mundial de Saúde	OMS
Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico	OCDE
Partido dos Trabalhadores	PT
Partido Social Liberal	PSL
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB
Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos	PNCBA
Pesquisa Nacional de Saúde Escolar	PeNSE
Plataforma Brasileira de Direitos Humanos	Dhesca Brasil
Programa de Aquisição de Alimentos	PAA
Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas	PMA
Programa Nacional de Alimentação Escolar	PNAE

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	PRONAF
Projeto de Lei	PL
Proposta de Emenda Constitucional	PEC
Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	RBPSSAN
Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas	REDE
Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	RedeSSAN
Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania	SMASAC
Secretaria Municipal de Educação	SMED
Segurança Alimentar e Nutricional	SAN
Sindicato dos Trabalhadores(as) Rurais de Morros	STTR
Sistema de Gestão de Prestação de Contas	SIGPC
Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional	SUSAN
Supremo Tribunal Federal	STF
Tribunal de Contas da União	TCU
Tribunal de Contas do Estado	TCE
União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária	UNICAFES
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	UNDIME
Universidade de Brasília	UNB
Universidade de São Paulo	USP
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	UERJ
Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ





SU MÁRIO

12 Introdução

PARTE 1 A pandemia e a alimentação escolar

17

Balço do Programa Nacional de Alimentação Escolar na pandemia: um alerta sobre a saúde do PNAE

18

Exigibilidade política e judicial da alimentação escolar na pandemia: um olhar sobre o caso do estado do Rio de Janeiro

26

Debates sobre a reabertura das escolas e o direito à alimentação escolar durante a pandemia

32

37

PARTE 2 **Alimentação saudável e agricultura familiar**

38

ENTREVISTA: “Um programa capaz de acompanhar a evolução do conceito de alimentação saudável”

46

Comida de verdade nas escolas do campo e da cidade: um olhar sobre a inserção de alimentos da agricultura familiar e agroecologia no PNAE

54

ENTREVISTA: “A comida é um ato revolucionário desde a etapa da infância”

PARTE 3 **Desafios e ameaças ao PNAE**

61

Reformas de Estado, redução de direitos e possíveis repercussões sobre a alimentação escolar **62**

Ameaça no Congresso Nacional: empresas do setor de alimentos de olho grande no PNAE **66**

O agro não é pop, mas até nas escolas quer ser **74**

Alô, gostaria de falar com o Conselho de Alimentação Escolar: desafios da transparência e exigibilidade do direito à alimentação escolar **80**

Financiamento do PNAE: uma proposta de recomposição em face das perdas inflacionárias **86**



INTRO DU ÇÃO

“Existem dois terços de pessoas que não dormem porque sentem fome, e um terço de pessoas que não dormem por medo das que sentem fome”, assim afirmou Josué de Castro (1908-1972), um dos maiores pensadores da geografia brasileira, responsável por mapear a fome no Brasil e analisá-la de forma crítica. Em sua obra, Josué de Castro provou que a fome não é consequência da falta de alimentos, mas sim da má distribuição das riquezas, concentradas cada vez mais nas mãos de menos pessoas. Por isso, a fome só acabaria com a distribuição de recursos e da terra, para os trabalhadores nela produzirem.

em apenas dois anos, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave saltou de 10,3 milhões para 19,1 milhões

Ao analisar o legado de Josué de Castro, o geógrafo Milton Santos faz um apelo: “(...) ainda é tempo de retomar o caminho que ele nos mostrou e de ganhar a batalha”. Quase 50 anos após a morte de Josué de Castro e depois de sair do mapa da fome, em 2014, o Brasil volta a conviver com o

aumento da fome. De acordo com o **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**, a **situação vem piorando de forma acelerada**. O relatório aponta que, em apenas dois anos, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave saltou de 10,3 milhões para 19,1 milhões. Nas áreas rurais, onde vivem agricultoras e agricultores familiares, quilombolas, indígenas e ribeirinhos, a fome se mostrou uma realidade em 12% dos domicílios. **Voltamos ao mapa da fome** não apenas pela crise econômica e social que se agravou com a pandemia, mas pelo avanço das políticas de austeridade e de um projeto claro de redução do papel do Estado na garantia dos direitos humanos.

Falta comida de verdade no prato dos(as) brasileiros(as), devido ao abandono das políticas de abastecimento alimentar, reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar; isso enquanto o governo comemora safras recorde de exportação de milhões de toneladas de grãos. Crianças e adolescentes passam fome, porque, além de tudo, tiveram o acesso à alimentação escolar comprometido durante a pandemia de Covid-19.

O **Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE)** surge nesse contexto de crise e graves desmontes. Nasce em fevereiro de 2021, a partir da convergência de processos de mobilização e incidên-

cia de movimentos sociais e redes do campo da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e da Educação, com o objetivo de monitorar e mobilizar a sociedade na defesa do **Programa Nacional de Alimentação Escolar** (PNAE). Se dedica à produção de conhecimento, comunicação e organização para a incidência política. Seu comitê gestor é formado pela ActionAid, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), contando ainda com um **comitê ampliado**. Busca, desde então, ampliar a escuta, as narrativas e o diálogo com estudantes e suas famílias, agricultoras e agricultores familiares, além de membros de conselhos que atuam com a alimentação escolar.

Este Anuário é resultado do nosso primeiro ano de vida. Apresenta, na forma de artigos e entrevistas, os principais debates sobre o PNAE e a alimentação adequada e saudável, com os quais o ÓAÊ e seus parceiros estiveram envolvidos em 2021. Desde o início da pandemia, entendemos que o PNAE era estratégico para o enfrentamento da fome e o abastecimento popular, por essa razão nos dedicamos a monitorar como estava sendo o acesso de estudantes, agricultores e agricultoras familiares ao Programa. A primeira parte do Anuário é dedicada a um balanço com foco na pandemia e no dilema da volta às aulas, com

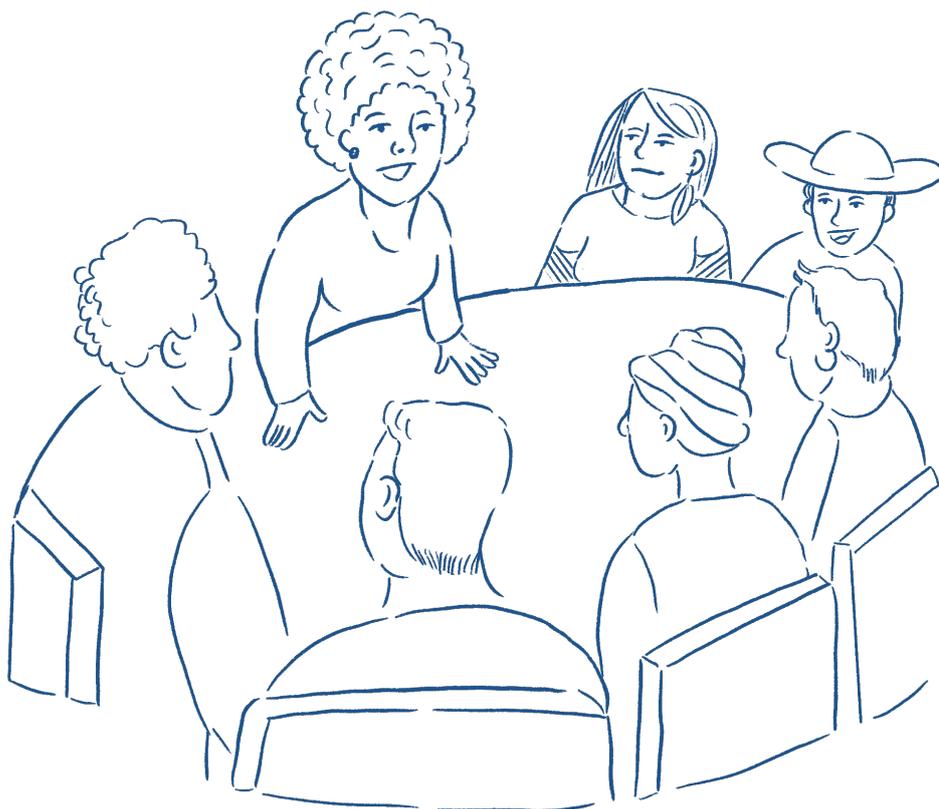
especial atenção ao que nos contaram os(as) sujeitos de direito do Programa, a partir dos estudos **Conta pra Gente, Estudante** e **Conta pra Gente, Agricultor**. Apresenta também uma das mais relevantes iniciativas de exigibilidade judicial pelo direito à alimentação escolar, protagonizada por uma ação colaborativa entre movimentos de mães e Defensoria Pública.

Na segunda parte, há entrevistas e um artigo que nos ajudam a compreender como o PNAE, em sua história recente, foi capaz de acompanhar a evolução do conceito de alimentação adequada e saudável, incorporar a perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica, além de práticas pedagógicas que tratam da complexidade política dos sistemas alimentares.

A terceira parte segue na linha das muitas ameaças ao desenho, sustentabilidade e transparência do PNAE, que são parte mais ampla de reformas, desmontes e redução de direitos. O ano de 2021 foi de disparada de preço dos alimentos e de muitos ataques à lei do PNAE no Congresso Nacional, que expressam interesses privados sobre o gigante mercado de compra de alimentos do Programa. Por essa razão, mostramos como o agronegócio está tentando interferir na educação pública brasileira, a partir de uma ação ideológica organizada, e apresentamos um artigo que desvenda a movimentação do Congresso Nacional na tentativa de reverter as muitas conquistas em termos

de descentralização e direcionamento das compras públicas para a agricultura familiar, elaborado com base em **Nota Técnica** produzida pelo ÓAÊ. Compartilhamos também a experiência da equipe do ÓAÊ na tentativa de acessar informações sobre os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) nos estados, como forma de reflexão sobre os tortuosos caminhos para o engajamento em defesa do PNAE. E, por fim, apresentamos aquela que é uma das principais agendas propositivas do ÓAÊ: uma **proposta de recomposição do per capita do PNAE**, fruto da colaboração com a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca).

Boa leitura!





The background features a stylized illustration of a child's face with curly hair, rendered in yellow and green outlines. To the right, a large, bold red letter 'P' with a white outline is partially visible. The overall color palette is dominated by green, with accents of red and yellow.

PARTE

**A pandemia e a
alimentação escolar**

Balanço do Programa Nacional de Alimentação Escolar na pandemia: um alerta sobre a saúde do PNAE

Mariana Santarelli¹

Gabriele Carvalho²

Todos(as) os(as) governadores(as) e prefeitos(as) tinham em suas mãos o PNAE como ferramenta para o enfrentamento da crise, mas poucos fizeram o devido uso, o que chama a atenção para a falta de compromisso de nossos(as) governantes com o combate à fome.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou que o mundo passava por uma pandemia: o novo coronavírus já se alastrava por vários países de diferentes continentes. No Brasil, logo depois desse anúncio, no dia 16 de

março, as aulas das redes pública e privada foram suspensas, uma decisão acertada, mas que trouxe graves impactos não só à educação e à alimentação da população, mas também risco de desestruturação de uma das mais antigas políticas brasileiras

¹ Mariana Santarelli é pesquisadora no Centro de Referência de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESSAN) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), relatora nacional para o direito humano à alimentação da Plataforma Dhesca Brasil, membro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN) e coordenadora de projetos do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

² Gabriele Carvalho é doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), membro do núcleo executivo do FBSSAN e assessora do ÓAÊ.

de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Com o fechamento das escolas, crianças e adolescentes de todo o país deixam de ter acesso a um espaço fundamental para a realização dos direitos à educação e à alimentação, o que afeta de forma mais severa as famílias em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar grave. Aprofunda-se o poço das desigualdades sociais na medida em que, para muitos(as) estudantes, a exclusão digital impede o ensino à distância e a falta da oferta regular de alimentação nas escolas leva à fome. Agricultores(as) familiares, quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais que tinham no mercado da alimentação escolar um importante canal de comercialização são também duramente afetados.

Em primeiro lugar, importa reconhecer o potencial do PNAE enquanto política pública estratégica para o enfrentamento da fome durante a pandemia. Em seus mais de 40 anos de existência, o PNAE tornou-se a mais consolidada e capilarizada política de SAN, chegando a todos os 5.570 municípios brasileiros. Trata-se de um programa que prevê atendimento universal, o que significa que todos os mais de 40 milhões de estudantes da rede básica de ensino têm direito à alimentação escolar. A capilaridade e a experiência de ges-

tão descentralizada de aquisição e oferta de alimentos acumuladas nas últimas quatro décadas, ainda que consideradas as necessidades de adaptação, fazem do PNAE o mais provável e eficiente caminho para fazer chegar alimentos de qualidade às crianças e adolescentes no atual momento de grave crise alimentar.

Além disso, o PNAE estabelece um canal direto de comercialização com produtores locais, sendo também estratégico na dinamização de circuitos curtos de produção e consumo em um momento de muitas inseguranças quanto ao abastecimento e à carestia dos alimentos. Para completar, o programa conta, em todos os estados e municípios, com a existência de Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), espaços ideais para diálogos e negociações com a comunidade escolar, que se fazem necessários para as adaptações necessárias em um contexto de crise.

Todos(as) os(as) governadores(as) e prefeitos(as) tinham em suas mãos o PNAE como ferramenta para o enfrentamento da crise, mas poucos fizeram o devido uso, o que chama a atenção para a falta de compromisso de nossos(as) governantes com combate à fome. Não há dúvidas quanto ao enorme desafio que tem sido fazer o PNAE acontecer sob condições de tantas adversidades, sobretudo no início da pandemia, quando pouco se sabia sobre o contagioso e mortal novo vírus. O Congresso Nacional e

o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) foram ágeis nas autorizações e regulamentações necessárias para a distribuição de cestas de alimentos. Em 8 de abril de 2020 foi aprovada a **Lei nº 13.987/2020**, que autorizou “em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais e responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica”. Estados e municípios, por sua vez, demoraram a se mobilizar e dar início à distribuição. Para além das muitas inseguranças, o Governo Federal não garantiu orçamento suplementar para que houvesse adequação e ampliação do PNAE, quando se sabe que o custo da distribuição da alimentação fora do ambiente escolar é muito mais alto, sem contar a necessidade de gastos adicionais com distribuição e fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

Algumas das principais tendências observadas logo que estados e municípios deram início à distribuição dos alimentos, identificadas em missão de **relatoria da Plataforma Dhesca Brasil**, foram: i) a focalização do atendimento em detrimento do atendimento universal; ii) a irregularidade, insuficiência e falta de qualidade dos alimentos; iii) a interrupção das compras da agricultura familiar; e iv) a transferência de

recursos financeiros através de cartões ou vale-alimentação.

Essas tendências se confirmam na voz dos sujeitos de direito do PNAE. É a partir de informações, percepções e relatos que nos trazem estudantes, agricultoras e agricultores em estudos realizados nesse primeiro ano de existência do ÓAÊ que realizamos este balanço do PNAE na pandemia.

O que nos contam os(as) estudantes

Entre julho e agosto de 2021, o ÓAÊ realizou **uma pesquisa** que ouviu, sobre a situação do direito à alimentação escolar em suas escolas, 900 estudantes da rede básica pública de ensino dos 26 estados do país e do Distrito Federal. Esses estudantes vivem em um total de 215 municípios. Os dados revelam que, entre abril de 2020 e julho de 2021, 23% dos estudantes ouvidos pela pesquisa não receberam nenhum tipo de assistência alimentar do PNAE. A distribuição é, de fato, irregular e insuficiente. Apenas 14% receberam cestas de alimentos ou cartões-alimentação todos os meses e 21% receberam assistência alimentar de suas escolas apenas uma única vez desde o início da pandemia.

“Acho que deviam dar todo mês os kits de alimentação escolar. Com a pandemia fica difícil se alimentar em casa, a ajuda do kit alimentação escolar ajuda muito”.

“Estou gostando das cestas, porém deviam ser entregues todos os meses”.

A gente não quer só merenda, a gente quer alimentação escolar com qualidade

Leia a reportagem que apresenta o PNAE por meio da voz e das experiências de cinco estudantes de diferentes regiões do país.

Um dos motivos que explicam o não recebimento de alimentos por parte de escolares é a escolha por focalizar o atendimento em estudantes cujas famílias estão cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou eram beneficiárias do Bolsa Família, o que se caracteriza como violação do caráter universal do PNAE. Nos estados do Rio de Janeiro, Paraná, Espírito Santo, Acre e Minas Gerais, por exemplo, a distribuição de kits/cestas foi direcionada a estudantes cujas famílias estavam cadastradas no CadÚnico ou em comprovada situação de vulnerabilidade social. Na capital paulistana, a opção foi pelo cartão-alimentação que inicialmente só atendia alunos cadastrados em programas sociais, tendo sido ampliado a todos os estudantes em período pré-eleitoral. Essa estratégia de conquista de votos foi adotada em várias

partes do país, por candidatos(as) que buscavam a reeleição.

“Sobre a merenda escolar aqui no meu município, só tem direito as crianças que recebem Bolsa Família. Os demais alunos não recebem, não sei porquê, se todos são estudantes”.

Houve também uma enorme perda de qualidade na comparação com a alimentação que era servida nas escolas. Os alimentos mais presentes nas cestas distribuídas são o arroz (92%), o macarrão (86%) e o feijão (81%), seguidos de açúcar (66%) e óleo (54%). Poucos(as) estudantes receberam em suas cestas alimentos como carnes (23%), legumes e verduras (29%) e frutas (19%). Durante a pandemia, os alimentos in natura perderam espaço na alimentação diária de crianças e adolescentes, em especial das famílias de mais baixa renda, com maior dificuldade de assegurar uma alimentação diversificada.

“Vem um kit escolar com poucos itens, mas já ajuda bastante, já que as coisas ficaram muito caras, principalmente a alimentação nosa do dia a dia, como o arroz, o feijão e o óleo”.

“Na escola, antes da pandemia, era oferecida uma alimentação variada e, após a pandemia, recebemos uma cesta com poucos alimentos”.

Conforme apurado em missão de relatoria da Plataforma DHESCA no estado do Rio de Janeiro, as orientações passadas às escolas pela secretaria de educação indicavam que as escolas, que adotam um modelo de gestão descentralizada, deveriam comprar para compor suas cestas arroz, feijão, óleo de soja, sal, açúcar, farinhas, macarrão, biscoitos, leite em pó e enlatados. Em Santa Catarina, **um estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE)**, além de identificar irregularidades na distribuição, ainda pontuou a baixa qualidade do que estava sendo oferecido, com excesso de carboidratos e falta de proteínas e lipídios, além da baixa presença de alimentos *in natura*.

Em 2021, foi ainda menor o compromisso dos governos com a alimentação escolar. De acordo com a pesquisa, 37% dos estudantes não receberam das escolas nenhum tipo de assistência alimentar. Muitos municípios deixaram de distribuir as cestas, o que pode estar relacionado tanto com a transição de gestão, quanto com as incertezas relacionadas à volta às aulas. Há de se mencionar que nenhuma dessas justificativas se sustenta, uma vez que segue de pé a autorização para a distribuição dos alimentos e a recomendação de sua continuidade na adoção de sistemas híbridos, que combinam aulas presenciais e remotas. Além disso, há relatos que demonstram perda da qualidade da alimentação nas escolas

que optaram pela volta às aulas no primeiro semestre de 2021.

“No primeiro mês de aula desse ano, foi oferecido somente biscoitos, achocolatados e pães. Falaram que era por conta do Covid”.

“O lanche é muito repetido. Sempre bolacha doce ou salgada. Às vezes tem pão ou bolinho. Antes da pandemia era muito mais variado”.

Com a **reabertura das escolas** e o retorno às atividades presenciais, novos desafios se impuseram. Alguns estados como São Paulo, Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Pará, Paraná, Pernambuco e o município do Rio de Janeiro condicionaram a alimentação à presença do estudante na escola, ainda que o ensino esteja acontecendo de forma remota ou em modelo híbrido. Ao adotar essa postura, os gestores fazem da alimentação escolar um objeto de barganha e, novamente, incorrem em violação do direito à alimentação dos(as) estudantes, tendo em vista que não é obrigatória a presença física nas aulas, uma vez que ainda estamos em pandemia.

O que nos contam os agricultores e agricultoras

Por sua vez, os agricultores, agricultoras, povos indígenas, quilombolas, assentados e assentadas da reforma agrária foram também duramen-

te afetados pelas adaptações feitas no PNAE durante a pandemia. Dados apresentados pelo FNDE em 2018 para o Grupo Consultivo do PNAE, sistematizados a partir do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), mostram que, em 2017, foram adquiridos R\$ 847 milhões em alimentos da agricultura familiar com recursos do Programa. Não há dados atualizados para demonstrar os impactos da pandemia na redução das compras públicas, mas os relatos de agricultoras e agricultores do Seminário que abastecem o PNAE na região jogam uma luz de alerta.

O FBSSAN, em parceria com a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), realizou um levantamento durante os meses de agosto e setembro de 2020 junto a 168 grupos produtivos de agricultores familiares e pescadores artesanais fornecedores do PNAE, presentes em 108 municípios da região Nordeste e/ou no Semiárido brasileiro. Os resultados apontam que 44% dos respondentes, que até 2019 forneciam alimentos saudáveis e diversificados ao PNAE, não o fizeram em 2020. A pesquisa também mostrou que em 2019 esse conjunto de 168 grupos, que representam aproximadamente 4,5 mil produtores de alimentos, teve um rendimento de aproximadamente R\$ 27 milhões e que, até o momento em que o levantamento foi realizado, em setembro de 2020, esse valor correspondia a R\$ 3,6 milhões,

o que representa uma queda de 87% no rendimento dessas famílias. Isso os expõe a uma situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional. Uma parceria do FBSSAN com o Joio e o Trigo resultou em um **mapa de abandono da agricultura familiar**, que revela algumas das histórias de grupos produtivos ouvidos na pesquisa que seguem à espera da volta das compras públicas.

Como resultado da interrupção das compras, houve desperdício de alimentos e comprometimento no planejamento da produção e colheita, justamente em um momento em que os agricultores já passavam dificuldades por conta do fechamento das feiras em várias localidades. Como forma de escoar a produção e como exercício de solidariedade, muitos (45%) dos grupos ouvidos doaram alimentos, assim como fizeram muitas redes e movimentos sociais do campo, mediante a situação de calamidade e aumento da fome.

Mas há também muitas experiências exitosas, como aquelas que nascem a partir do diálogo aberto e de negociações entre governos e associações de produtores. A pesquisa mostra que, no Semiárido, 40% dos grupos que tinham contratos de fornecimento vigentes foram chamados para negociação. Esse é o caso do **Rio Grande do Norte**, que já mantinha uma boa relação de parceria com as associações e cooperativas da agricultura familiar. Estas foram imediatamente chamadas à

mesa de negociação. A partir de forte mobilização dos movimentos sociais do campo, o governo do estado logo entendeu o quão estratégico era o PNAE durante a pandemia, tanto para a garantia da segurança alimentar, quanto para o abastecimento alimentar e desenvolvimento rural do estado, e optou por priorizar as compras diretas, mesmo com todas as adversidades. Essa decisão acertada resultou na aquisição, em 2020, de 338 toneladas de alimentos, com arroz vermelho e feijão macassar, entre outros alimentos regionais. O objetivo é que em 2022 a compra da agricultura familiar no estado corresponda a 50% de tudo que é fornecido através do Programa. Experiências como essa demonstram o potencial que o PNAE tem quando há diálogo com os movimentos e vontade política de governantes.

Mesmo durante a pandemia, e com todos os desafios logísticos compartilhados entre agricultoras(es) e poder público, milhares de toneladas de alimentos saudáveis e não industrializados foram comprados e distribuídos

Em novembro de 2021, o ÓAÊ lançou a pesquisa **Conta pra Gente, Agricultor**, que levantou informações mais recentes sobre as compras da agricultura familiar na pandemia junto a 407 agricultoras e agricultores e suas cooperativas e grupos informais. 19% voltaram a fornecer alimentos ao PNAE apenas em 2021, enquanto 11% relataram que ainda não voltaram a vender para o Programa, os demais forneceram alimentos pelo menos uma vez entre 2020 e 2021. A maior parte (72%) dos alimentos adquiridos e distribuídos nas cestas foram hortaliças e frutas frescas. O estudo mostra a diminuição e irregularidade nas compras, mas confirma a possibilidade de soluções conjuntas quando se estabelece o diálogo e a negociação para o enfrentamento da crise. Mesmo durante a pandemia, e com todos os desafios logísticos compartilhados entre agricultoras(es) e poder público, milhares de toneladas de alimentos saudáveis e não industrializados foram comprados e distribuídos.

Legado da pandemia para o PNAE

Para além das graves consequências na alimentação, na saúde e no abastecimento popular, uma grande preocupação que fica é o legado dessa enorme desestruturação, que se acentua com a pandemia. O PNAE já vinha se enfraquecendo, por conta do acelerado desmonte das políticas de SAN

e de fortalecimento da agricultura familiar; da ruptura do diálogo com a sociedade, que se expressa principalmente na extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Grupo Consultivo do PNAE; e das perdas orçamentárias acumuladas, que, somadas à disparidade de preço dos alimentos, fazem com que o poder de compra de alimentos do PNAE seja cada vez menor.

São muitos os alertas, entre os quais os relatos de estudantes que voltaram às aulas e que dizem que em suas escolas já não são mais servidas refeições, como antes da pandemia, apenas lanches. Falta vontade política e recursos públicos para que o orçamento destinado à alimentação escolar pelas três esferas de governo possa, ao menos, ser **reajustado de acordo com a inflação**. Há um enorme abismo entre os muitos avanços, principalmente do ponto de vista da regulamentação do Programa na direção de uma alimentação adequada e saudável, em especial a **Resolução nº 6 do FNDE/MEC**, e do recurso disponível para viabilização desses cardápios. Essa defasagem já está sendo duramente sentida pela comunidade escolar com a volta às aulas.

Uma péssima novidade que despontou na pandemia foi a adoção de cartões- alimentação como forma de transferir recursos financeiros do PNAE diretamente às famílias. As famílias de 13% dos estudantes escutados pela pesquisa tiveram acesso a cartões-a-

limentação. Há um crescente interesse das empresas de vale-alimentação, com associação das redes de supermercado e indústria de alimentos, em modelos de gestão experimentados durante a pandemia; um tema que é abordado mais profundamente em outro artigo desta publicação.

Por outro lado, cabe comemorar a profusão de mobilizações da sociedade civil que surgiram ou se fortaleceram em exigência ao cumprimento do direito humano à alimentação. Algumas dessas mobilizações se destacam por diferentes razões. Por terem apresentado tendências e relatado casos emblemáticos de violação, como a **relatoria** Violações ao Direito à Alimentação Escolar na pandemia de Covid-19: Casos do estado do Rio de Janeiro e do Município de Remanso (Bahia) conduzida pela plataforma de Dhesca Brasil. Por terem buscado a exigibilidade política e judicial colaborativa entre movimentos de mães e defensoria pública no estado do Rio de Janeiro, caso que também é relatado neste anuário. Ou ainda por terem incubado iniciativas de monitoramento do PNAE, como é o caso do próprio ÓAÊ.

Exigibilidade política e judicial da alimentação escolar na pandemia: um olhar sobre o caso do estado do Rio de Janeiro

Rodrigo Azambuja Martins¹

Guilherme Pimentel²

É necessário revogar a decisão da mais alta Corte do país, estabelecendo-se a ampla judiciabilidade do direito humano à alimentação adequada. E, enquanto houver uma criança em situação de insegurança alimentar, não podemos nos dizer vitoriosos

Desde o surgimento da pandemia provocada pelo novo coronavírus, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE-RJ) iniciou várias ações para garantir a segurança alimentar dos estudantes da educação básica, que tiveram as aulas suspensas como medida acertada para evitar o espalhamento da Covid-19. Entre as inicia-

tivas da Defensoria, destacam-se as recomendações emitidas a todos os municípios e ao próprio estado do Rio de Janeiro, o ajuizamento de ações civis públicas e uma constante articulação com a sociedade civil, desde os movimentos de mães, passando pelos estudantes e profissionais da educação, até as entidades da sociedade

1 Rodrigo Azambuja Martins é Defensor Público do RJ, Coordenador de Infância e Juventude, Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra.

2 Guilherme Pimentel é Ouvidor-Geral Externo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

civil que compõem os Conselhos de Direitos e os múltiplos espaços de defesa do direito à segurança alimentar. Importante pontuar que essa articulação civil foi fundamental para, através da participação social junto à Defensoria Pública, gerar uma litigância estratégica popular, com fiscalização capilarizada da implementação das políticas públicas de alimentação escolar, garantindo uma atuação institucional dinâmica e fundamentada não só na técnica jurídica, mas sobretudo na realidade vivida pela população titular desse direito.

Antes mesmo da publicação da Lei 13.957, que inseriu o art. 21-A na Lei 11.947, para “durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública (...) [autorizar] em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados”, a DPE-RJ solicitou às secretarias estadual e municipais de educação e de assistência social que encontrassem alternativas para manter a segurança alimentar dos alunos enquanto durasse a suspensão das aulas. A urgência da demanda era nítida, já que diversos movimentos de mães de estudantes das redes públicas denunciavam o risco à segurança alimentar de seus filhos, no contexto de diminuição da renda das famílias e perda do acesso às refeições realizadas na escola.

Em julho e agosto de 2020, a Ouvidoria Externa da DPE-RJ abriu um canal de denúncia com base em questionário sobre o fornecimento de alimentação escolar para estudantes das redes públicas municipal e estadual do Rio de Janeiro durante a pandemia. Mais de 3.000 pessoas, entre responsáveis e estudantes, responderam. Desses, 53% disseram que até o momento não haviam recebido nenhum tipo de auxílio referente à alimentação escolar, enquanto 47% relataram o recebimento de “algum tipo de auxílio, mas de forma insuficiente”. Em consonância com as informações levantadas pela Ouvidoria e a realidade apresentada pelas mães, a atuação da DPE-RJ fundamentou a urgência na efetivação do direito a partir do reconhecimento de que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais do que mera complementação da educação, é política pública eficaz de combate à fome, servindo de modelo para a implantação de programas sustentáveis de alimentação escolar em diversos países do mundo, como reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Segundo o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (PMA):

a alimentação escolar é uma estratégia reconhecida para melhorar a nutrição e a saúde, aumentar o acesso à educação e a frequência escolar, reduzir desigualdades na educação e melhorar o desempenho

dos alunos. Quando está vinculada à agricultura local, a alimentação escolar também fortalece as economias locais e ajuda as famílias rurais a superar a pobreza e a fome.

Nessa seara, o Brasil desponta como:

um dos poucos países do mundo com um programa universal de alimentação escolar. Todas as crianças matriculadas em escolas públicas recebem uma refeição nutricionalmente balanceada e participam de atividades de educação alimentar e nutricional. Todos os dias, o Programa Nacional de Alimentação Escolar alimenta 43 milhões de crianças no Brasil.

Com a publicação da Lei 13.957 e o reconhecimento, pelo Poder Legislativo, da necessidade da execução do PNAE com o fechamento das escolas – e edição da Resolução FNDE 02/2020, criando parâmetros para execução da política pública –, foram encaminhadas recomendações aos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, além do governo estadual. A recomendação consiste, como diz o nome, numa sugestão de implementação de determinado comportamento pelo ente público, uma vez constatada omissão. É um instrumento que objetiva solucionar, sem recurso ao Poder Judiciário, a controvérsia.

A recomendação sugeria aos entes públicos, executores do PNAE, que assegurassem, dentre outras coisas: i) a distribuição de gêneros alimentícios e/ou transferência de renda, correspondentes ao número de refeições normal-

mente realizadas na escola, para todos os alunos da educação básica da rede pública municipal; ii) a distribuição imediata, dando-se preferência a alimentos in natura e minimamente processados; iii) a utilização de recursos provenientes do próprio município e, a título suplementar, dos recursos federais provenientes do PNAE; iv) o cumprimento da aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar; v) a realização de informes com indicação dos dias, horários e locais nos quais os responsáveis poderão comparecer para retirar a renda ou os gêneros alimentícios; e vi) a adoção de medidas sanitárias.

As prefeituras que não prestaram informações (sobre acolhimento ou não das medidas sugeridas) ou se recusaram ao fornecimento de kit merenda ou alternativas que assegurassem o direito à alimentação dos alunos foram processadas: Angra dos Reis, Areal, Barra do Piraí, Barra Mansa, Belford Roxo, Cabo Frio, Cambuci, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Itatiaia, Itaboraí, Itaocara, Japeri, Mangaratiba, Mendes, Miracema, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Quatis, Queimados, São João de Meriti, São Pedro da Aldeia, Vassouras, Volta Redonda, Rio de Janeiro. No caso do Rio de Janeiro, o governo do estado também sofreu processo.

Muitas das decisões favoráveis não foram cumpridas, o que motivou requerimentos de execução, inclusive com a fixação de multa contra os administra-

dores públicos (prefeitos, governador, secretários de educação). Aqui vale destacar o papel decisivo cumprido pela sociedade civil, em especial pelos movimentos de mães de estudantes da rede pública. A partir do contato direto com a Ouvidoria Externa da DPE-RJ, esses coletivos enviavam informações precisas sobre o cumprimento ou descumprimento das decisões, que funcionaram como contraprovas para a atuação judicial. Essa relação gerou um fluxo de fiscalização que permitiu à Defensoria levar aos autos dos processos a realidade concreta das famílias, muitas vezes diferente das versões oficiais alegadas em juízo pelos entes do poder público.

Mães se organizam para garantir alimentação escolar durante pandemia

Leia a reportagem que mostra a luta de mulheres que reivindicam distribuição de cestas de alimentos para seus filhos e filhas e para todos(as) os(as) estudantes.

Especificamente em relação à cidade do Rio de Janeiro e ao governo estadual, a decisão concedeu dez dias para implementação da distribuição dos kits merenda ou transferência de renda a todos os alunos. A intimação aconteceu em 25 de maio de 2020. Assim, em 05 de junho apresentamos o pedido de execução.

Infelizmente, o Supremo Tribunal Federal (STF), acolhendo pedido das prefeituras e do governo estadual, suspendeu as liminares. Entendeu a Presidência da Corte que não cabia ao Poder Judiciário imiscuir-se na questão:

Não se ignora que a crise sanitária do novo coronavírus, ora vivenciada, atingiu o funcionamento de instituições tanto no setor privado quanto público, e, nessa medida, impôs alterações no cotidiano de todos. Também não desconsidero a relevância do direito cuja satisfação a decisão ora objurgada pretende garantir. Mas, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas acerca das políticas públicas a serem adotadas, não cabendo ao Poder Judiciário substituir os gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento – SL 1342, Min. Dias Toffoli.

A questão não foi definitivamente julgada, uma vez que foram apresentados recursos contra a decisão da Presidência do STF. Tentou-se demonstrar que estamos diante de direito humano fundamental: a alimentação adequada, que precisa ser prática e efetiva, de maneira que os governos não podem se eximir do seu cumprimento com a mera alegação de insuficiência de recursos ou em razão de uma crise sanitária, como relembra o Comitê Sobre Direitos Econômicos e Sociais, em seu comentário geral 12. Manter a segurança alimentar da população é estratégia eficaz contra a crise sanitá-

ria, uma vez que um corpo saudável é menos suscetível a adoecimentos.

Não fosse isso, tentamos demonstrar que os titulares do direito eram crianças, que gozam da garantia de prioridade absoluta, afinal precisam se alimentar para se desenvolverem plenamente. Nesse quadro normativo, havendo autorização *rectius* determinação de execução do PNAE, era lícito a atuação judicial para corrigir a omissão. Cabe destacar a **manifestação pública** feita por organizações não governamentais, nacionais e internacionais, em denúncia ao descaso do STF com o direito humano à alimentação.

A alegação da violação à Separação dos Poderes não pode ser invocada quando o Estado é omissor e ineficiente na prestação da política pública, deixando estudantes à míngua de seu direito mais fundamental de, inclusive, estar livre da fome. A obrigação de comportamento do Poder Judiciário, perante a Constituição Federal e os Tratados Internacionais, é justamente a de garantir direitos desta magnitude, quando os demais poderes falham ou mostram-se ineficientes. Não se trata aqui de se substituir ao Estado na realização da política pública, mas de compelir o Estado do Rio de Janeiro para que garanta efetivamente o direito à Alimentação Escolar de Estudantes. Se não for este o papel do Poder Judiciário, especialmente do STF, frente aos Direitos Humanos Fundamentais Sociais, como a alimentação e a educação, qual será?

Outra importante contribuição para o entendimento sobre o caso do estado do Rio de Janeiro foi a **missão de relatoria** feita no âmbito da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos (Dhessa Brasil). A relatora, Mariana Santarelli, revela que a omissão do estado se configura como grave violação de princípios fundamentais relativos à obrigação do Estado de promover e prover o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA), tais como: i) o princípio da prioridade absoluta, do uso do máximo de recursos disponíveis e da vedação do retrocesso social referente à dimensão de estar livre da fome; ii) o princípio da legalidade de atendimento universal e da não discriminação; iii) os princípios da participação social, prestação de contas e responsabilização; iv) as diretrizes de provisão de alimentação adequada e saudável e da compra direta da agricultura familiar previstas na legislação do PNAE.

Embora suspensas as liminares, e sem que tenha ocorrido julgamento definitivo das ações propostas, houve avanços na execução da política pública, a partir de efeitos indiretos da propositura das demandas. Com efeito, a conquista normativa não encerra a luta pela sua implementação. O ajuizamento das ações coletivas, com ampla cobertura da imprensa e mobilização social das famílias dos alunos, fez com que o estado de letargia, em muitas dessas cidades, fosse superado. Aqui destacamos

a importância da atuação da Passeata das Mães, Brigadas Populares, Movem, Mães de Itaboraí, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Ação da Cidadania, além de alguns Conselheiros Municipais e Estaduais de Alimentação Escolar. Esses foram os primeiros movimentos com quem a DPE-RJ construiu essa atuação estratégica. A repercussão dos resultados obtidos junto a esses grupos gerou um efeito mobilizador em outros municípios, agregando outros movimentos de mães e entidades da sociedade civil ligadas ao combate à fome.

Se por um lado, o efeito dessas ações tem catalisado um entrosamento impor-

ante entre atuação judicial e mobilização social, por outro lado não se pode dizer ainda que a atuação logrou-se vencedora. É necessário revogar a decisão da mais alta Corte do país, estabelecendo-se a ampla judiciabilidade do direito humano à alimentação adequada. E, enquanto houver uma criança em situação de insegurança alimentar, não podemos nos dizer vitoriosos. Entretanto, restou evidente que os processos judiciais geraram efeitos para além dos autos, servindo, ao lado de outros meios de coerção social, para efetivação, ainda que parcial, do direito à alimentação de muitas crianças.



Debates sobre a reabertura das escolas e o direito à alimentação escolar durante a pandemia

Andressa Pellanda¹

Marcele Frossard²

A reabertura das escolas e a devida oferta da alimentação escolar são políticas fundamentais para assegurar que crianças no país todo tenham acesso à alimentação, mas esse processo foi marcado pelo descaso do poder público e pela ausência de ações que garantissem uma reabertura segura.

Atualmente no Brasil existe uma rede de educação composta por **131.641 escolas** que, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), deveria disponibilizar alimentação saudável e de qualidade para seus estudantes. Desde que as aulas foram suspensas em função da pande-

mia de Covid-19, contudo, para seguir os protocolos de segurança e evitar o aumento do contágio, a distribuição de alimentos também foi suspensa.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação se manteve atenta desde o início desse processo, realizando consultas públicas e **produzindo**

1 Andressa Pellanda é coordenadora geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

2 Marcelle Frossard é assessora de políticas sociais da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

documentos junto com a comunidade escolar para monitorar, acompanhar, denunciar e recomendar soluções e estratégias para que o direito à educação pública de qualidade para todas e todos fossem assegurados, o que inclui a manutenção da distribuição de alimentos pelo PNAE. Nesse contexto, foi formado o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE) – em parceria com a ActionAid Brasil, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) –, plataforma necessária para acompanhar o PNAE durante o momento de crise, colaborando para garantir sua implementação.

Quando a pandemia começou, em 2020, passamos por diferentes fases no entendimento de como acontecia a contaminação, a expectativa pela vacina, o desenvolvimento de protocolos de biossegurança e o anseio pelo retorno às atividades estudantis, considerando a segurança possível em seus ambientes. Nesse sentido, o processo de reabertura das escolas foi intensamente debatido. O primeiro estado a promover o retorno foi o do Amazonas, mesmo em um contexto de aumento dos casos e de novas variantes da doença, ainda em 2020. Desde então, estados e municípios foram testando formas de reabertura, apesar das críticas sobre as condições de segurança e o negacionismo científico em decisões de políticas emergenciais.

Somado a esse processo, a distribuição da alimentação escolar através do PNAE também foi afetada, em um contexto de aprofundamento da crise social, econômica, política e institucional, com consequências graves para o país, como o aumento da fome e do desemprego. Logo, cerca de 40 milhões de crianças e adolescentes, estudantes das escolas públicas de educação básica ficaram sem a alimentação escolar em algum momento do período.

As mudanças nas gestões municipais, na virada para 2021, também agravaram o processo de distribuição de alimentos e o debate sobre a reabertura das escolas públicas, pois os novos gestores não necessariamente estavam familiarizados com o PNAE e com as atribuições de seus cargos, o que se tornou um agravante no contexto de crise. Na esfera federal, em um dos principais movimentos que colocaram em risco o Programa, o Congresso Nacional discutiu a prorrogação do estado de calamidade pública, provocando insegurança jurídica sobre a falta de orientações claras por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) em relação às bases legais que respaldam a continuidade da autorização de distribuição de cestas e as estratégias adotadas em modelos híbridos – aulas presenciais e remotas. Em abril, o Senado aprovou a prorrogação do estado de calamidade até 31 de dezembro de 2021, após forte incidência da sociedade civil.

No que se refere ao processo de reabertura das escolas, um dos momentos críticos foi a entrada em pauta do Projeto de Lei (PL) 5.595/2020, que pretendia tornar a educação atividade essencial, forçando os trabalhadores em educação a retornarem às atividades presenciais. O PL foi sugerido em um momento de aumento expressivo dos casos de Covid-19, no mês de abril, quando **atingimos a marca de 3.123 vítimas diárias**. E foi considerado por especialistas e pela sociedade civil uma irresponsabilidade, que atentava contra a vida e a dignidade ao invés de propor soluções para garantir os direitos dos estudantes. A proposta foi barrada após intensa mobilização e incidência feitas pela Campanha.

Em termos das práticas desenvolvidas durante a pandemia para distribuição de alimentos, apesar da falta de dados oficiais, observamos que a distribuição de alimentos não foi coordenada e, conseqüentemente, não houve uma homogeneidade nas soluções desenvolvidas pelos diferentes entes federativos para a realização do PNAE. Houve demora para mobilizar a distribuição dos kits de alimentação, desigualdade na distribuição, tanto na regularidade quanto na qualidade, com interrupção das compras da agricultura familiar e ausência de diálogo com os conselhos de alimentação escolar, que seguem fragilizados.

Nas mais diversas regiões, houve tendência de focalização nos estudantes

cujas famílias estão no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou são beneficiárias do Bolsa Família, desconsiderando que muitas famílias foram excluídas desse processo, já que o aumento da pobreza não segue o mesmo ritmo do cadastramento.

O impacto nos pequenos produtores também deve ser considerado, pois uma das escolhas realizadas pelos gestores públicos foi a de adquirir alimentos por meio de cartão alimentação em grandes redes de distribuição e supermercados. Pequenos produtores e circuitos de abastecimento popular foram prejudicados, visto que dependem de políticas como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essa opção ainda favoreceu tanto a concentração econômica das redes de abastecimento alimentar e das compras públicas, quanto a aquisição de alimentos processados e ultraprocessados, acentuando a exclusão social.

Apesar das ações e recomendações ocorridas ao longo do processo de reabertura, o retorno às atividades presenciais não aconteceu em contexto sanitário e de infraestrutura seguro. A oferta de alimentação nas escolas está sendo restabelecida, mas continuamos sem dados suficientes para um diagnóstico panorâmico e aprofundado sobre como está acontecendo.

Por fim, o que se percebe é que, assim como nas demais políticas públicas, houve falha imensa do governo federal em

coordenar e financiar processos e políticas para a garantia de direitos durante a pandemia. O PNAE não ficou isento do descaso do governo federal em sua execução. A reabertura das escolas e a devida oferta da alimentação escolar

são políticas fundamentais para assegurar que crianças no país todo tenham acesso à alimentação, mas esse processo foi marcado pelo descaso do poder público e pela ausência de ações que garantissem uma reabertura segura.





The background features a stylized illustration of a landscape. On the right, a large red sun with white curved rays is partially visible. The landscape consists of green hills and fields, with some areas rendered in a sketchy, hand-drawn style using yellow and blue lines. The overall color palette is dominated by green, red, and white.

PARTE

**Alimentação saudável e
agricultura familiar**

ENTREVISTA

“Um programa capaz de acompanhar a evolução do conceito de alimentação saudável”

Por Gabrielle Araujo¹

Para dialogar sobre a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na promoção da saúde e alimentação adequada, os impactos na diminuição da obesidade de crianças e adolescentes, além dos riscos da oferta continuada de produtos ultraprocessados na dieta escolar, convidamos **Patrícia Jaime** – nutricionista, professora titular do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) e membro do **Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde** (Nupens) também da USP – e **Mirena Boklis Berer** – nutricionista, especialista em cardiologia pelo Instituto de Cardiologia da Fundação Universitária de Cardiologia (IC-FUC) no Rio Grande do Sul e em educação permanente pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), além de mestre em Nutrição em Saúde Pública pela USP. Mirena acaba de realizar um estudo que mostra o impacto positivo do PNAE na qualidade da alimentação das crianças participantes do Programa, a partir da análise dos dados de mais de 12 mil estudantes.

Conversamos com elas para entender melhor alguns dados levantados na **pesquisa** do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), que ouviu 900 alunos de 12 a 16 anos para saber como era a alimentação em suas escolas antes e depois da pandemia. Dos estudantes entrevistados, 35% responderam que a oferta de alimentos ultraprocessados é feita diariamente nas escolas, e 46% contaram que recebem esses alimentos de uma a quatro vezes por semana. Como se vê, apesar do longo caminho já trilhado, ainda são muitos os desafios.

¹ Gabrielle Araujo é jornalista formada pela UFRRJ e atua com produção de conteúdo digital. No ÓAÊ, é Assessora de Comunicação Social.

ÓAÊ - O Brasil e o mundo vivem um grave problema de saúde pública, que é o crescimento do sobrepeso e da obesidade. Como esse problema se apresenta no Brasil, especialmente entre crianças e adolescentes?

Mirena Boklis Berer - O sobrepeso e a obesidade vêm preocupando cada vez mais, e a gente observa, nos últimos anos, um aumento desse número. Não temos dados tão atuais das crianças e dos adolescentes, mas os dados de 2015, que foram os que eu estudei, mostraram que 25% dos adolescentes apresentam sobrepeso ou obesidade. No mundo houve um aumento, de 1975 a 2016, de 10 vezes desses números. Assim como vêm crescendo o sobrepeso ou a obesidade, também vem aumentando o consumo de alguns alimentos que a gente chama de ultraprocessados. E a preocupação é que o sobrepeso e a obesidade estão associados, tanto em adultos como em crianças e adolescentes, com doenças crônicas que vão aumentar a mortalidade, e a gente sabe que nessa faixa etária, principalmente na adolescência, o estado nutricional adquirido tende a se manter na vida adulta. Por isso a fase escolar é um momento tão importante para se fazer alguma intervenção e conscientização.

ÓAÊ - O que são os alimentos ultraprocessados? Como afetam a nossa saúde?

Patrícia Jaime - Nasce de uma outra forma de classificar os alimentos. Nas pesquisas do Nupens, nos dedicamos muito aos estudos que avaliam os dados de consumo alimentar ou de compras de alimentos nos inquéritos populacionais. Usualmente, nós pegávamos os alimentos que as pessoas consumiam e os nutrientes. Observamos se estavam consumindo açúcar, gordura, sódio, carboidratos e outros alimentos e analisamos dados no Brasil, desde uns 30 anos, que permitem que a gente faça comparações no tempo. Foi então que nós começamos a observar que, quando a gente via o que tinha mudado em termos de consumo de alimentos entre um inquérito e o outro, não correspondia às mudanças no estado nutricional. A obesidade estava aumentando muito, só que na hora que a gente olhava os dados de consumo, em especial de compras de alimentos, nós víamos que as pessoas estavam comprando menos óleo, menos açúcar. Então isso não explicava as hipóteses daquele momento, sobre os alimentos que estavam levando à obesidade. Pensamos: será possível organizar essa informação e esse dado de consumo de outra forma? A gente começou a perceber que o que mudava eram os padrões de consumo alimentar que estavam muito relacionados com a forma que esses alimentos estão hoje disponíveis e como são

consumidos. Foi então que surgiu uma nova classificação de alimentos, que é a chamada **Classificação Nova**, que leva em consideração não a composição química do alimento, o que tem de nutriente lá dentro, mas sim a extensão e o propósito do processamento que esse alimento sofreu antes do consumidor adquirir, ou seja, antes das pessoas comerem. Então essa classificação se divide em quatro grupos: o primeiro, que são os alimentos *in natura* ou minimamente processados; o segundo, são os ingredientes culinários; o terceiro, são os alimentos processados; e o último grupo, e essa é a grande sacada, são os alimentos ultraprocessados, que permitem um olhar específico aos alimentos industrializados. Esses alimentos, que você não consegue reproduzir em casa, utilizam muitos poucos ingredientes extraídos de alimentos de verdade. A eles são adicionados vários produtos e substâncias que vão dar sabor artificial e consistência. Esses alimentos ultraprocessados são em geral de um perfil nutricional muito ruim, mas mais do que isso, eles alteram a nossa forma de comer, eles substituem a comida, a refeição, eles são feitos para isso e são hiper palatáveis, induzem à gula.

ÓAÊ - Queremos saber um pouco mais sobre a relação da alimentação com fenômenos como a sustentabilidade dos sistemas alimentares e as mudanças climáticas?

Patrícia Jaime - Os estudos dos ultraprocessados começam com avaliações relacionadas à qualidade da alimentação e sobre os desfechos de saúde, como a obesidade. Já não há mais dúvida na academia sobre o fato de que padrões alimentares baseados em alimentos ultraprocessados aumentam o risco em saúde para as doenças crônicas não transmissíveis. Agora, um outro aspecto que ganha relevância na pesquisa científica é o entendimento sobre o impacto dessas dietas ultraprocessadas na sustentabilidade.

Esses alimentos nos levam a um modelo de produção que é baseado em poucas espécies, porque eles partem basicamente de uns três ou quatro ingredientes para a produção, como soja ou milho, que são as grandes commodities agrícolas. Então eles oferecem um risco, que não é só mais para a saúde humana, mas também para a saúde ambiental. Porque eles geram um impacto na perda de biodiversidade, induzem a um sistema alimentar voltado para a produção de poucos alimentos. Além disso, tem uma outra externalidade para ser considerada, porque eles produzem muitos resíduos ambientais.

Quando falamos de sustentabilidade, temos que falar nas diferentes dimen-

sões; porque eu posso falar da perspectiva ecológica, ou seja, de quanto, por exemplo, isso induz a um maior consumo de água para produção de determinadas commodities agrícolas, o uso extensivo de terras com os agrotóxicos, que é muito presente nos sistemas de produção dos quais derivam os alimentos ultraprocessados. E hoje a gente já tem estudos que mostram essa pegada ecológica de dietas ultraprocessadas. É possível também a gente estabelecer a relação com a diversidade. Então, uma dieta baseada em ultraprocessados, ela demanda pouquíssimas espécies, tanto vegetais quanto animais. Já uma dieta mais diversificada induz um sistema alimentar que é mais variado em termos de produção. Então entramos na dimensão social da sustentabilidade. Sistemas alimentares baseados em poucos produtos geram ainda maiores desigualdades entre o pequeno produtor e a grande indústria, que vai ser a grande fornecedora de alimentos ultraprocessados.

Acho que todas essas recomendações que aparecem no **Guia Alimentar da População Brasileira** – na regra de ouro que é faça a sua alimentação a base de alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias em detrimento dos alimentos ultraprocessados –, elas buscam estabelecer esse nexos que quando a gente tem a possibilidade de ter padrões alimentares baseados em alimentos *in natura*, isso organiza um sistema ali-

mentar que é mais sustentável. Por outro lado, modelos de sistema alimentar hegemônico também levam a padrões alimentares ultraprocessados. É uma coisa de retroalimentação em termos de demanda e oferta.

**a regra de ouro
que é faça a sua
alimentação a base
de alimentos *in natura*
ou minimamente
processados e
preparações culinárias
em detrimento
dos alimentos
ultraprocessados**

Patrícia Jaime

Mirena Boklis Berer - E é justamente aí que entra a alimentação escolar. Ela tem o poder de atuar nos eixos globais, das mudanças climáticas, para além da desnutrição e obesidade. Porque com um programa estruturado, que vai oferecer uma alimentação de qualidade, baseada em alimentos *in natura* e minimamente processados, estimulamos uma alimentação mais saudável, então acaba que ajudamos a **combater a obesidade** e a desnutrição, porque estaremos oferecendo menos alimentos

que são prejudiciais e também estimulando sistemas alimentares adequados.

ÓAÊ - Como é que essa perspectiva da alimentação adequada e saudável foi ganhando e construindo espaço dentro das políticas públicas brasileiras até chegar ao PNAE?

Patrícia Jaime - O PNAE é um programa canalizador das nossas práticas e da reflexão sobre políticas de alimentação e nutrição no nosso país. Devemos muito a esse programa, que é um legado gigantesco para o Brasil.

A municipalização já produziu qualidade na alimentação escolar. Depois você vai alterando os parâmetros nutricionais, quando a gente introduz a questão da compra da agricultura familiar, isso produziu uma completa revolução. E mais recentemente, essa última mudança normativa, a resolução

6 FNDE/MEC, que já estabelece parâmetros mais restritivos para aquisição de alimentos ultraprocessados

Patrícia Jaime

Do ponto de vista de desenho operacional e de gestão, esse aperfeiçoamento foi possibilitando que o seu caráter, que era muito assistencialista, no sentido de simplesmente ofertar alimentos, fosse ganhando outras camadas até que chegasse na perspectiva do direito à alimentação adequada e saudável.

Quando você municipaliza, você aumenta o repertório de alimentos, porque você tira aquela coisa da compra centralizada, que são basicamente os alimentos muito processados. A municipalização já produziu qualidade na alimentação escolar. Depois você vai alterando os parâmetros nutricionais, quando a gente introduz a questão da compra da agricultura familiar. Isso produziu uma completa revolução. E mais recentemente, essa última mudança normativa, a **Resolução nº 6 FNDE/MEC**, que já estabelece parâmetros mais restritivos para aquisição de alimentos ultraprocessados. Acho que o Programa, historicamente, mostrou que é capaz de acompanhar a evolução do conceito de alimentação saudável.

Mirena Boklis Berer - Acredito que foi mais ou menos a partir de 2009 que se deram as principais mudanças. Para mim, a **Lei 11.946/2009** é o grande marco. Contribuí muito a obrigatoriedade do profissional nutricionista como responsável pela elaboração dos cardápios e a fiscalização dos Conselhos de Alimentação Escolar, entre outros aspectos. Na minha dissertação, eu fiz **uma linha do tempo** e vejo que sempre tem alguma coisa nova. O PNAE acompanha muito as mudanças e os avanços que temos tido na área de nutrição. E quando comparamos a alimentação que é ofertada hoje com a alimentação que meus pais tinham na época da escola, que era muito aqueles mingaus, aquelas misturas que todo mundo tem trauma até hoje, a gente vê que realmente teve um avanço grande.

ÓAÊ - Quais são as evidências de estudos que associam o consumo da alimentação escolar oferecida pelo PNAE com a mudanças de dietas e também a ocorrência de obesidade? Mirena, você pode nos contar sobre o seu estudo?

Mirena Boklis Berer - Estudei dados de adolescentes a partir da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar (PeNSE) de 2015 para avaliar a associação entre o consumo da alimentação escolar, tanto na qualidade da dieta, quanto no estado nutricional – principalmente a obesidade e o sobrepeso. Já existiam alguns estudos brasileiros que sugeriam

que o consumo da alimentação escolar estava associado à melhor qualidade da dieta, que foram estudos conduzidos com os dados da PeNSE de 2012 com alunos do nono ano; mas a gente ainda não tinha esses dados relacionados com a obesidade. E o PeNSE de 2015 teve uma segunda amostra que envolveu não só o nono ano, mas todo o ensino fundamental, e também coletou os dados de peso e altura.

o que encontramos foi o que esperávamos: consumir alimentação escolar todos os dias está associado com o maior consumo de alimentos saudáveis, como as frutas, hortaliças, feijão etc. e com um menor consumo de alimentos não saudáveis, entre eles os ultraprocessados

Mirena Boklis Berer

Analizamos dados de mais de 12.000 estudantes de escolas públicas de todo o Brasil, olhando para a associação entre consumir alimentação escolar todos

os dias, com a qualidade da dieta. E o que encontramos foi o que esperávamos: consumir alimentação escolar todos os dias está associado com o maior consumo de alimentos saudáveis, como as frutas, hortaliças, feijão etc. e com um menor consumo de alimentos não saudáveis, entre eles os ultraprocessados. O nosso estudo mostrou que o PNAE é

uma política pública que dialoga com as questões de nutrição e saúde, não só de educação, e ele pode ser superimportante para diminuir o problema de saúde pública que é a obesidade, mas para isso a gente também tem que entender melhor porque que essa adesão é baixa e então poder atingir todo esse potencial.

Resultados do estudo

O estudo *School meals consumption is associated with a better diet quality of Brazilian adolescents: results from the PeNSE 2015 survey* apontou que o consumo mais frequente de alimentação escolar esteve positivamente associado à **qualidade da dieta de adolescentes de 11 a 19 anos**. Além disso, o consumo mais frequente de alimentação esteve diretamente associado tanto ao menor consumo de alimentos não saudáveis quanto ao maior consumo de alimentos saudáveis. Nesse sentido, com a maior frequência de oferta da alimentação escolar, os adolescentes apresentaram, significativamente, maior ingestão regular de feijão e legumes ou verduras, além de diminuir o consumo regular de refrigerante.

O consumo mais frequente de alimentação escolar apresentou uma associação do que é chamado de dose-resposta inversa à obesidade. Dessa forma, a prevalência de obesidade foi 24% menor entre os adolescentes com consumo mais frequente de alimentação escolar. O efeito protetor foi encontrado apesar do baixo percentual de alunos aderentes. Porém, um dado preocupante é que **menos de 22% dos alunos analisados na pesquisa relataram que consumiam a alimentação escolar em todos os cinco dias letivos**. Ao final, concluiu-se que o PNAE pode ser uma importante estratégia para o enfrentamento da obesidade.



Comida de verdade nas escolas do campo e da cidade: um olhar sobre a inserção de alimentos da agricultura familiar e agroecologia no PNAE

Vanessa Schottz¹

Juliana Casemiro²

Morgana Maselli³

Flávia Londres⁴

O acesso continuado ao mercado institucional ao longo dos anos é um dos fatores que tem propiciado o fortalecimento das dinâmicas organizativas da agricultura familiar, em especial de grupos de mulheres e de povos e comunidades tradicionais, assim como a diversificação da produção e a ampliação da capacidade de processamento de alimentos; por exemplo, a estruturação de unidades de beneficiamento de frutas nativas

1 Vanessa Schottz é professora no Curso de Nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)/Campus Macaé, pesquisadora no CERESSAN, membro do Conselho Consultivo da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RBPSSAN). Representa o FBSSAN no Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

2 Juliana Casemiro é professora adjunta no Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (INU/UERJ) e membro do Núcleo Executivo do FBSSAN.

3 Morgana Maselli integra a Secretaria Executiva da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

4 Flávia Londres integra a Secretaria Executiva da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado uma das mais relevantes políticas públicas brasileiras de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por sua capilaridade, longevidade e concepção. O PNAE passou por processo de aprimoramento a partir da publicação da **Lei 11.947/2009** que desdobrou-se na obrigatoriedade de cardápios saudáveis, culturalmente referenciados e com inclusão de produtos da agricultura familiar. Diversas organizações da sociedade civil, redes e movimentos populares participaram ativamente desse processo⁵ e, passados dez anos, foi proposta pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBS-SAN) e pela Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) a pesquisa-ação apresentada aqui.

Ao longo dos últimos anos, o Programa tem sido objeto de avaliações que reafirmam sua relevância, identificando, contudo, a necessidade de avanços no que tange à atuação das(os) nutricionistas e dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), assim como na aquisição

de produtos da agricultura familiar⁶. Até o ano de 2012, metade dos municípios brasileiros não conseguiam efetivar a compra da agricultura familiar no percentual mínimo estabelecido em lei⁷.

Em um cenário de **desmonte sistemático** das políticas públicas de SAN, iniciado a partir de 2016 e agravado pelo contexto da pandemia de Covid-19 a partir de 2020, identifica-se um **aumento expressivo da insegurança alimentar**. Nesse cenário, em 2020, a incidência da sociedade civil junto ao parlamento foi mais uma vez decisiva para propor mudanças na legislação, permitindo, com a aprovação da **Lei 13.987/2020**, a distribuição da alimentação escolar aos pais ou responsáveis por alunos da rede pública de educação de todo o país durante o período de suspensão das aulas presenciais. Percebe-se, contudo, que muitos têm sido os entraves para execução dessa lei, fragilizando as contribuições que o PNAE poderia dar à garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) durante a pandemia de Covid-19⁸.

5 SCHOTTZ, V; CASEMIRO, J. Lei da alimentação escolar: uma importante conquista da sociedade. In: ARAÚJO, MA; MARTINS, JA; LACERDA, MB; TRAMARIM, E. *A agricultura familiar e o direito humano à alimentação: conquistas e desafios*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

6 PEDREZA, DF; MELO, NLS; SILVA, FA; ARAUJO, EMN. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva* [online], v. 23, n. 5, 2018.

7 MACHADO, PMO; SCHMITZ, BAS; GONZÁLES-CHICA, DA; CORSO, ACT; GABRIEL, CG. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva* [online], v. 23, n. 12, 2018.

8 CORRÊA, EN; NEVES, J; SOUZA, LD; FLORINTINO, CS; PORRUA, P; VASCONCELOS, FAG. School feeding in Covid-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. *Revista de Nutrição* [online], v.33, 2020.

Este texto apresenta a experiência de pesquisa-ação realizada com o objetivo de analisar como as experiências de aquisição e fornecimento de alimentos da agricultura familiar e/ou agroecológica na alimentação escolar podem fomentar a agroecologia nos territórios, promover processos organizativos e incentivar ações de educação e comunicação. A pesquisa também teve como propósito promover ações em rede, a partir das demandas e iniciativas identificadas na pesquisa-ação, visando qualificar e ampliar a inserção de alimentos da agricultura familiar e agroecológicos na alimentação escolar e fortalecer a capacidade de comunicar os benefícios da agroecologia na promoção da alimentação saudável e na interação entre campo e cidade.

O trabalho utilizou a abordagem da Pesquisa-Ação, modalidade de pesquisa qualitativa que se organiza a partir de uma perspectiva de superação da separação entre pesquisador e sujeitos de pesquisa, uma vez que é construída e desenvolvida em torno de ação em que “pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo e participativo”⁹.

Os critérios para a seleção de experiências municipais e estaduais de aqui-

sição de gêneros da agricultura familiar para o PNAE foram:

1. Compra da agricultura familiar para o PNAE funcionando com algum aspecto de êxito – por exemplo, alimentos variados, compra de alimentos locais, relações institucionais interessantes, estratégias inovadoras.
2. Prefeitura ou Unidade Executora aberta ao diálogo e com interesse em ampliar a compra da agricultura familiar.
3. Recorte territorial: município inserido em território com ações das organizações da ANA.
4. Ter uma escola parceira das organizações locais.
5. Diversidade das iniciativas no aspecto global do projeto inteiro: diferentes portes de municípios (garantir o aspecto da metrópole); tipo de gestão dos recursos (centralizado e descentralizado); dinâmica organizativa dos fornecedores; sujeitos da agricultura familiar variados; grupos de mulheres com protagonismo na comercialização.

A coleta e análise de dados foi desenvolvida entre os anos 2019 e 2021 e contou com a participação de organizações e redes articuladas à ANA e que atuam diretamente nesses territó-

9 THIOLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 1988.

rios. O trabalho foi coordenado por uma comissão de metodologia formada pela Secretaria Executiva da ANA e por duas pesquisadoras, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), integrantes do FBSSAN. No âmbito da pesquisa-ação, também foram realizadas ações de incidência local para ampliação das compras e fortalecimento da agricultura familiar agroecológica nos territórios, além de ações de comunicação popular para ampliar a visibilidade e a tomada de consciência sobre a importância da alimentação adequada e saudável nas escolas e da agroecologia.

Um total de nove municípios ou territórios integraram a pesquisa-ação, que

abrangeu municípios de grande porte (metropolitanos) e de pequeno porte. Foram contempladas experiências protagonizadas por povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e grupos de mulheres e de jovens, conforme apresentado no quadro abaixo.

A análise preliminar dos dados nos leva a algumas conclusões. Evidencia-se que a atuação das redes e organizações do campo da agroecologia exerce papel relevante nos territórios no que diz respeito à formação de atores político-sociais, à facilitação de processos e à atuação em espaço de concertação e de reivindicação de direitos.

Constatou-se que a implementação do PNAE, em especial no que se refere à

Experiências de aquisição de produtos da Agricultura Familiar e Agroecológica envolvidas na Pesquisa-Ação Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade

Localização e organização parceira	Experiência
<p>Morros/MA</p> <p>Associação Agroecológica Tijupá</p>	<p>Município da região metropolitana de São Luís (bioma Cerrado), cuja base econômica é a agricultura familiar. Forte atuação de agricultoras(es) assentadas(os) e organizadas(os) no Sindicato dos Trabalhadores(as) Rurais de Morros (STTR). Em 2019, cerca de 47% dos recursos do PNAE foram gastos com a agricultura familiar, que vendeu 43 tipos de gêneros alimentícios. Desde 2010, a Associação Agroecológica Tijupá, parceira da pesquisa-ação, desenvolve ações de mobilização, formação, incidência política e assistência técnica para o acesso da agricultura familiar ao PNAE.</p>

Localização e organização parceira	Experiência
<p>São José do Egito/PE</p> <p>Diaconia/PE</p>	<p>Localizado no Sertão pernambucano do Pajeú, com predomínio do Bioma Caatinga. Registra cerca de 5.000 estudantes matriculadas(os) em 20 escolas da rede municipal de ensino. Desde 2010, a APOMEL, com assessoria da Diaconia, fornece diversos gêneros para a alimentação escolar de São José do Egito. Destaca-se a atuação articulada de organizações da agricultura familiar, a partir da Rede Pajeú de Agroecologia, para fortalecimento do PNAE e das compras públicas nos municípios que compõem o Sertão do Pajeú.</p>
<p>Remanso/BA</p> <p>Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP)</p>	<p>Localizado no Semiárido (Sertão do São Francisco), no bioma Caatinga. A experiência de fornecimento de alimentos agroecológicos para o PNAE e para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) envolve diferentes grupos informais e associações da agricultura familiar, de assentadas(os) da reforma agrária e de pescadoras artesanais, assessorados pelo SASOP, contando com um forte protagonismo de mulheres. Em 2017, o município, a partir das ações de mobilização e interlocução com esses grupos, incluiu na chamada pública do PNAE alimentos de origem animal, como a carne de bode e o pescado artesanal.</p>
<p>Cuiabá/MT</p> <p>FASE</p>	<p>Experiência de fornecimento de alimentos agroecológicos produzidos pela Associação Regional de Produtores Agroecológicos (ARPA) e pelo CTA para 73 escolas estaduais localizadas na capital Cuiabá, cuja gestão é escolarizada, e para os municípios de Mirassol do Oeste e Pontes e Lacerda (Sudoeste do Mato Grosso) através da chamada Rota de Comercialização Território Caminhos da Agroecologia. Envolve o protagonismo de assentadas(os) da reforma agrária, grupos de mulheres e juventude rural.</p>
<p>Belo Horizonte/MG</p> <p>Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE)</p>	<p>A experiência do PNAE em Belo Horizonte traz a perspectiva sobre os desafios e potencialidades da execução das compras públicas nas grandes metrópoles. A rede municipal de ensino público conta com 557 escolas e mais de 200 mil estudantes. A gestão do PNAE é realizada de forma intersetorial, de forma centralizada. Tem legislação própria que institui o Programa Municipal de Alimentação Escolar e a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.</p>

Localização e organização parceira	Experiência
<p>São João das Missões/MG</p> <p>Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA)</p>	<p>Experiência de fornecimento contínuo de alimentos produzidos por indígenas e pela agricultura familiar para escolas estaduais (gestão escolarizada) localizadas na Terra Indígena Xacriabá. Esse território, localizado no município de São João das Missões, Norte de Minas Gerais (bioma Cerrado), reúne cerca de 10 mil indígenas em 32 aldeias.</p>
<p>Ubatuba/SP</p> <p>Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS)</p>	<p>Localizado no litoral norte de São Paulo, no bioma Mata Atlântica. Desde 2014, a Associação dos Banicultores de Ubatumirim (ABU) fornece alimentos agroecológicos, com destaque para as polpas de frutas nativas do município de Ubatuba. Estimulada pela participação no Programa, se formalizou como Organização de Controle Social (OCS), sendo uma das poucas organizações que vendem seus produtos como orgânicos para o PNAE no município. Destaca-se a atuação em rede através do Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba.</p>
<p>Paraty/RJ</p> <p>Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS)</p>	<p>Município localizado no litoral sul do Rio de Janeiro (bioma Mata Atlântica). Desde 2014, a Associação Agroecológica de Produtores Orgânicos de Paraty (AAPOP) fornece alimentos agroecológicos certificados por meio de OCS para a alimentação escolar da rede municipal de Paraty. Em 2020, a Associação de Moradores do Quilombo do Campinho (AMOQC) formou um grupo informal que passou a fornecer alimentos para a alimentação escolar. Destaca-se a atuação em rede através do Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba.</p>
<p>São João do Triunfo/PR</p> <p>AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia</p>	<p>Município localizado no Sudoeste do Paraná (bioma Mata Atlântica). Em 2017, foi aprovada uma lei que criou um programa municipal de aquisição de alimentos. A experiência se caracteriza pela forte atuação da Cooperativa Mista Triunfense dos Agricultores e Agricultoras Familiares (COAFTRIL), criada em 2014 com a intenção de diversificar a produção agrícola com base na agroecologia – antes voltada majoritariamente para a produção de tabaco. Desde 2017, a cooperativa fornece para o PNAE e tem buscado, a partir do diálogo com a gestão do Programa, adequar as chamadas públicas à realidade local.</p>

aquisição de produtos da agricultura familiar, obedece a lógicas e tempos diferenciados em cada território, sendo fortemente influenciada pela capacidade de organização de sujeitos de direito, sobretudo, as organizações da agricultura familiar e agroecológica. Destaca-se, ainda, que a atuação de servidoras(es) e gestoras(es) preparadas(os) e engajadas(os) na defesa PNAE e abertas(os) ao diálogo impactou positivamente a efetivação da incorporação de alimentos agroecológicos no cardápio escolar.

O acesso continuado ao mercado institucional ao longo dos anos é um dos fatores que tem propiciado o fortalecimento das dinâmicas organizativas da agricultura familiar, em especial de grupos de mulheres e de povos e comunidades tradicionais, assim como a diversificação da produção e a ampliação da capacidade de processamento de alimentos; por exemplo, a estruturação de unidades de beneficiamento de frutas nativas. Processos estes que valorizam a cultura alimentar e favorecem a biodiversidade. A participação no PNAE tem ainda contribuído para a estruturação de circuitos de comercialização que articulam o fornecimento para a alimentação escolar com acesso a outros mercados institucionais, dentre os quais o PAA, a entrega de cestas agroecológicas e a participação em feiras.

Todavia, o período de suspensão das aulas presenciais em função da pandemia de Covid-19 caracterizou-se pela

suspensão ou redução das compras da agricultura familiar pelo PNAE na maior parte dos territórios da pesquisa-ação, mesmo nas experiências em que a aquisição acontecia de forma continuada há vários anos, como no município de Remanso/BA. Ainda que não tenham sido disponibilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) informações de âmbito nacional, esse retrocesso nas compras da agricultura familiar tem sido reportado por diversos movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil, dentre os quais o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

Dos municípios estudados, apenas Morros/MA e São João do Triunfo/PR mantiveram a aquisição de alimentos previstos inicialmente na chamada pública. Observou-se, nesses casos, diante dos desafios relacionados ao fornecimento dos kits de alimentos diretamente para os(as) estudantes e/ou seus responsáveis, que o processo continuado de diálogo entre a gestão do PNAE e as organizações fornecedoras resultou em adequações na logística de entrega e na diversidade e quantidade de gêneros, que tornaram possível a manutenção da aquisição da agricultura familiar mesmo no contexto da pandemia.

A pesquisa-ação, como conjunto complexo de técnicas de coleta e análise de dados, depende de engajamento dos diversos atores sociais envolvidos com o PNAE – o que representa grande desafio, que se acentua no contex-

to da pandemia. Espera-se, a partir do aprofundamento das análises dos dados coletados, identificar (e compartilhar) estratégias que representam, a um só tempo, as expressões das particularidades de processos locais de superação de obstáculos e as

possibilidades para a construção de mecanismos mais justos e adequados de implantação do PNAE, contribuindo para a efetivação e a ampliação da aquisição de alimentos da agricultura familiar e agroecológica.



ENTREVISTA

“A comida é um ato revolucionário desde a etapa da infância”

Por *Thais Iervolino*¹

Em entrevista exclusiva ao Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), **Silvia Cristina dos Santos Carvalho**, professora de Educação Infantil do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Assentamento 13 de Maio da Fazenda Pirituba, no município de Itapeva (SP), fala sobre o papel da escola na alimentação, a importância da prática docente na conscientização e promoção da reflexão crítica sobre o direito à alimentação escolar e o papel político dos professores no combate a iniciativas que buscam apagar os impactos do agronegócio e acabar com a agricultura familiar.

Conversamos com ela sobre a importância da escola na garantia do direito à alimentação escolar. Durante a entrevista, a professora dá exemplos de práticas pedagógicas que tratam da alimentação escolar, mostra como a escola pode ter um papel preponderante não só ao servir as refeições, como também na conscientização dos estudantes e, principalmente, na participação e engajamento da cadeia produtiva da alimentação escolar, promovendo participação social. Boa leitura!

ÓAÊ - Como você trabalha o tema do direito à alimentação escolar dentro da sala de aula?

Silvia Cristina dos Santos Carvalho - Eu trabalho com a Educação Infantil e então, para essa etapa de ensino, a alimentação é mais do que a refeição no cotidiano escolar. Ela é um vínculo com a

criança e é também uma forma de estimular as crianças a conhecer os saberes do mundo.

A gente costuma pensar que a alimentação é uma questão sociopolítica. Enquanto professora, o engajamento político, o engajamento educativo, pedagógico com o estudante se faz na

¹ Thais Iervolino é jornalista e pesquisadora feminista com mestrado em sociologia. Atua há mais de 20 anos em organizações e movimentos sociais que lutam pela garantia dos direitos humanos principalmente nas áreas de Educação, Meio Ambiente, Gênero e questões LGBTQIA+.

ação de envolvê-lo no tema da alimentação saudável, para que a criança crie uma criticidade para entender quando o alimento faz bem para ela ou não. Nas atividades pedagógicas, realizamos essa prática de estimular a criança a comparar o que ela come com o que ela pode comer, com o que é saudável.

A criança compara o fato de sentir fome com a vontade de comer: ela sente fome e quer comer, e essa é a primeira criticidade que trabalhamos com a criança, mostrando que ela tem o direito de comer e que é possível ela comer bem

Também fazemos muitos projetos em sala de aula. Como trabalho em uma escola do campo, tenho a possibilidade de trabalhar a horta com as crianças, temos experiências com canteiros de plantas medicinais, por meio dos quais a criança conhece o chá, o suco da própria planta, do próprio alimento, e assim ela começa a internalizar que o alimento não é só uma refeição, mas sim uma forma de ela sobreviver com saúde, de ela se desenvolver com saúde.

Em muitas situações o alimento perpassa pela questão política. A criança compara o fato de sentir fome com a vontade de comer: ela sente fome e quer comer, e essa é a primeira criticidade que trabalhamos com a criança, mostrando que ela tem o direito de comer e que é possível ela comer bem. Isso mostra que a comida é um ato revolucionário desde a etapa da infância.

Nos trabalhos com a horta, no cotidiano ao servir o alimento às crianças, ao fazer a criança participar da confecção de algum alimento, fazemos projetos nos quais as crianças participam do processo de produção do alimento, desde a colheita na horta, passando pelo apoio na preparação de um bolo, por exemplo, até chegar o momento da refeição na escola. Dessa forma, a gente vai praticando, na linguagem da criança, o estímulo para que ela aprenda a comer bem e que entenda que comer é um direito.

ÓAÊ - Como você vê os resultados desse trabalho no desenvolvimento da criança?

Silvia Cristina dos Santos Carvalho - Os projetos são interdisciplinares. Quando trabalhamos o tema da alimentação, trabalhamos o movimento, a leitura – que envolve histórias como a do jacaré que é comilão, por exemplo –, então temos a perspectiva do desenvolvimento cognitivo da criança em sua amplitude, a partir da interdisciplinaridade.

A criança vai recontar a história em uma roda de conversa, vai dizer o que pensa sobre a atividade na horta, e assim a gente consegue receber esse retorno em relação ao desenvolvimento cognitivo da criança no decorrer das nossas sequências didáticas e até mesmo o retorno das pessoas que moram com ela, porque a criança comenta em casa como foi a aula e o que aprendeu.

Antes da pandemia – e agora com a reabertura das escolas –, tínhamos uma atividade em que a criança levava para sua casa o alimento que plantava na horta. Minha filha, inclusive, não comia beterraba e quando trouxe a beterraba da escola, ela começou a comer, porque ela ficou feliz e orgulhosa do fato de ter plantado o alimento. Então esse é um exemplo do que a criança vai levar de significativo para a sua aprendizagem futura.

ÓAÊ - Como vocês colocam a importância da escola em relação ao direito à alimentação?

Silvia Cristina dos Santos Carvalho -

Já tivemos situações nas quais problematizamos o direito à alimentação na escola por várias situações. Na horta, por exemplo, conversamos não só com o estudante, mas também com sua família e a comunidade escolar, porque precisávamos de um consenso da sociedade para levar a criança a trabalhar na horta, a ter um manejo da horta. Então problematizamos a ques-

ção de que o alimento não era apenas uma refeição, mas um direito e também uma questão sociocultural.

Outra problematização surgiu quando algumas famílias não concordavam com a qualidade dos alimentos servidos na escola. Nesse momento, procuramos dialogar da melhor maneira com elas e chegamos a conversar com a secretaria de educação para recebermos alimentos com mais qualidade, o que realmente aconteceu já com as mudanças que chegaram com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Inclusive, muitas famílias da escola são fornecedoras de alimentos para o PAA, já que fazem parte da agricultura familiar. Esse é um vínculo que temos construído para além da didática, o vínculo participativo da comunidade escolar dentro da escola. Nesse sentido, a escola passa a ser importante não só em relação à refeição do estudante, mas também para a sobrevivência das comunidades. As famílias garantem, dessa forma, sua soberania financeira ao fornecer alimentos à escola.

A chegada do PAA e do PNAE fez com que todo o estímulo educativo e a participação da comunidade na escola mudasse. O olhar das famílias na escola mudou muito, porque elas criaram mais perspectivas com a escola quando puderam ver os alimentos chegando até os estudantes

ÓAÊ - Em que medida há o reconhecimento, por parte da escola, da importância dos alimentos oriundos da agricultura familiar?

Silvia Cristina dos Santos Carvalho - Esse processo de reconhecimento é antigo. Antes da vinda do PAA, as crianças tinham a alimentação escolar, mas não sabiam a sua procedência. E com o PAA e o PNAE essa situação mudou: a criança passa a saber que os alimentos vinham de seu próprio quintal.

Isso fez com que todo o estímulo educativo e a participação da comunidade na escola mudasse. O olhar das famílias na escola mudou muito, porque elas criaram mais perspectivas com a escola quando puderam ver os alimentos chegando até os estudantes.

Isso sem contar com a qualidade dos alimentos. Antes da mudança, havia muitos alimentos multiprocessados na escola e depois, com a vinda das compras da agricultura familiar, começamos a ver um alimento mais saudável, mais diversificado. Não há só um único alimento no prato e sim dois ou três: arroz, feijão, legumes, proteína, salada fresca, um suco natural. Esses acréscimos que a alimentação escolar recebeu vieram via parceria entre a comunidade escolar e o PNAE e PAA.

ÓAÊ - Os estudantes têm consciência de que são os pais e mães deles os responsáveis pela entrega de alimentos na escola?

Silvia Cristina dos Santos Carvalho - Sim. Meus alunos são mais crianças, então a nossa forma de ampliar essa consciência é via didática, no cotidiano escolar, como eu disse. Mas os maiores sabem. Muitas vezes o estudante está vendo a mãe plantar e colher o alimento e depois, na escola, vê o alimento no prato. Ele faz essa associação.

Do campo ao prato: a participação da agricultura familiar na alimentação escolar

Leia a reportagem que mostra a dimensão e importância dos agricultores familiares e do PNAE no fornecimento de alimentos para as escolas públicas do Brasil

ÓAÊ - Durante o primeiro semestre de 2021, o Observatório lançou uma campanha para saber a situação da alimentação escolar no Brasil antes e durante a pandemia. Os resultados mostraram que 13% dos estudantes que responderam a pesquisa não sabiam o que era alimentação saudável; 30% não sabiam o que eram alimentos ultraprocessados e 35% nunca tiveram atividades educativas sobre a alimentação saudável.

Silvia Cristina dos Santos Carvalho - Eu fico até espantada com esses números. Sabemos que não atingimos 100% do objetivo que queremos com o trabalho sobre alimentação. Com a faixa etária de estudantes que trabalho é difícil mostrar tecnicamente o tema, mas temos despertado reflexões no cotidiano.

Com alunos maiores, vejo a necessidade de realizar mais projetos na escola para que os estudantes possam participar desde o processo de produção do alimento, para que eles possam entender a vitalidade que é o comer

bem. Além disso, é importante que os professores e a gestão escolar trabalhem o envolvimento das famílias agricultoras com a escola.

Na escola onde trabalho, 90% dos alunos têm famílias trabalhando na agricultura familiar. Os outros 10% moram em sítios e fazendas de municípios vizinhos e podem desconhecer essa realidade. Por isso temos que envolver mais os estudantes, fazer mais parcerias entre a escola e a comunidade para que possamos diminuir o índice que você cita sobre o desconhecimento da importância da alimentação saudável por parte dos alunos.

ÓAÊ - Em contraponto a isso, há uma iniciativa promovida pelo setor do agronegócio chamado de Agro nas Escolas, que busca apagar todos os impactos negativos que o agronegócio traz para a sociedade e o meio ambiente.

Silvia Cristina dos Santos Carvalho - Em todas as esferas a gente enfrenta muitas lutas e oposições. Temos tido muitas perdas concretas e subjetivas no âmbito político. Essa situação do agronegócio entrando nas escolas é um retrocesso muito grande.

Tentamos prosseguir com as nossas práticas, intensificando nossa postura crítica em relação ao agronegócio já que, como professores, temos o direito de ter um posicionamento político e de ser professores não só na sala

de aula, com também no refeitório, no pátio, no portão da escola, na rua, em casa. Nossa postura contrária a esse retrocesso precisa estar presente 24 horas de nossos dias.

O comer hoje é um ato revolucionário, político, e o Agro nas Escolas veio para reforçar a questão da desigualdade, para enganar a fome. Comer de maneira saudável não é comer com o Agro dentro da escola

Há um jogo político muito grande cuja intenção é fazer com que os pequenos agricultores que pertencem a um movimento social, de um assentamento, percam seu espaço e poder político. Nos contrapomos a esse governo e temos que diariamente lutar para existir, para resistir, para sobreviver, para viver, para comer.

Atualmente vemos o agravamento da fome. O geógrafo Josué de Castro, em sua obra Geografia da Fome, falava que existem dois tipos de fome: a epidêmica e a endêmica. Sempre temos que lidar com a fome endêmica, que é a fome oculta, disfarçada no alimento industrializado. Mas hoje vivemos uma situação mais agravante, já que estamos lidando com a fome “pandêmica”. A pandemia veio, a desigualdade cresceu a ponto de pessoas procurarem comida no lixo, resgatando ossos para substituir a carne na alimentação.

O comer hoje é um ato revolucionário, político, e o agro nas Escolas veio para reforçar a questão da desigualdade, para enganar a fome ao dizer que a barriga está cheia, para disfarçar ou camuflar o ato de comer. Comer de maneira saudável não é comer com o Agro dentro da escola.



ALIMENTA
ESCOLAR É
DIREIT

The background features a green field with a blue line-art illustration of two people. The person on the right has their fist raised. A large, stylized graphic of a red and white shape, resembling a stylized 'S' or a speech bubble, is positioned on the right side. The word 'PARTE' is written in large, white, bold, sans-serif capital letters across the middle of the page.

PARTE

**Desafios e ameaças
ao PNAE**

Reformas de Estado, redução de direitos e possíveis repercussões sobre a alimentação escolar

Andressa Pellanda¹

Marcele Frossard²

A análise das medidas implementadas e em debate no país nos últimos anos nos permitem inferir um projeto de desmonte do Estado brasileiro, colocando em risco direitos historicamente conquistados, entre eles, o direito à educação e à alimentação escolar

A atual crise política e socioeconômica que vivenciamos, agravada pelo contexto da pandemia de Covid-19, evidencia algo que Darcy Ribeiro apontava faz tempo: não é uma crise, é um projeto. As tomadas de decisão por parte dos setores executivos do Estado e seus órgãos demonstram que não existe uma perspectiva de enfrenta-

mento às desigualdades e de garantia de direitos de maneira universal.

As políticas de austeridade constitucionalizadas a longo prazo, a supressão de garantias de financiamento para as áreas sociais, as reformas trabalhista, tributária e administrativa fazem parte de um projeto de redução do papel do

1 Andressa Pellanda é coordenadora geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

2 Marcelle Frossard é assessora de políticas sociais da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Estado na garantia dos direitos humanos e dos preceitos constitucionais. Essas políticas têm sido levadas a cabo nos últimos cinco anos no Brasil, a partir do governo de Michel Temer, com aprofundamento a partir de 2019, já no governo de Jair Messias Bolsonaro. Pautadas pelo antiquado Consenso de Washington, que ainda encontra fôlego na agenda do Fundo Monetário Internacional (FMI), são um atestado do que estamos falando. A pandemia de Covid-19 trouxe à superfície os efeitos devastadores do desinvestimento em saúde, educação e assistência social, entre outras áreas estruturais, e da política neoliberal que vem sendo implantada.

Foi por isso que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação – como parte de um **estudo internacional** levado à cabo pela ActionAid Internacional, parceira de décadas, sobre os efeitos das políticas regressivas nos serviços sociais e seus trabalhadores – desenvolveu **dois estudos** para refletir a relação entre crise e projeto. Os estudos tiveram por objetivo não somente analisar os efeitos dessas reformas para o direito à educação e dos trabalhadores da área, como também alertar para a sincronia e complementaridade delas, em uma deformação do Estado de Bem-Estar Social, e para a ameaça de curto e longo prazo para a sociedade e a democracia brasileiras.

Em 2016, com a mudança de governo pós-*impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, iniciou-se um perí-

odo de desmonte de políticas sociais, cujo marco principal foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95, conhecida como Teto dos Gastos. A partir dela, outras medidas alinhadas a uma perspectiva de reforma para enxugamento do Estado avançaram. Além da EC 95/2016, o presente estudo contempla uma análise sobre a EC 109/2021 e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 13/2021, em tramitação, alinhadas à limitação de investimentos públicos e que desobrigam o cumprimento do piso de investimento constitucional, além da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/17), das Propostas de Reforma Tributária (PEC 110/2019 e PEC 45/2019) e de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) – estas três últimas também em tramitação. Nossa análise parte do mapeamento desse cenário legislativo, adotando como recorte analítico os impactos dessas ações na educação.

Uma das principais críticas e motivações para essas reformas se refere ao tamanho e custo do serviço público; desconsiderando que o gasto per capita em áreas como saúde e educação é muito inferior aos patamares verificados em outros países emergentes, especialmente em relação à média da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os países da OCDE, a título de comparação, gastam 2,2 vezes mais do que o Brasil com servidores.

O argumento de que o Estado brasileiro é inchado não se sustenta. No setor público, o percentual de vínculos se mantém estável em torno de 5,8% desde 2012. Portanto, é incorreto afirmar que houve uma explosão do serviço público brasileiro nos últimos anos, pois a grande maioria dos empregos gerados no Brasil está no setor privado. O salto real se deu em termos de qualidade, com a entrada de trabalhadores e trabalhadoras com alto grau de escolarização. A expansão da capacidade de atendimento do Estado brasileiro ocorreu através de vínculos públicos com ensino superior completo que, entre 1986 e 2017, cresceu de pouco mais de 9 mil para 5,3 milhões. No entanto, o aumento da escolarização nesse período não foi acompanhado por valorização em relação à renda. A média real salarial no serviço público municipal, posto que cerca de 60% das e dos funcionários(as) públicos(as) do Brasil são do âmbito municipal, teve aumento médio real de 1,1% ao ano no mesmo período, passando de R\$ 2.000 para R\$ 2.800.

Embora as desigualdades brasileiras sejam estruturais e históricas, alguns avanços sociais foram perceptíveis nos primeiros 15 anos do século XXI, graças à implementação de diferentes políticas complementares, como a política de valorização do salário mínimo, o Bolsa Família, a evolução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) para o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o piso salarial para professores, a expansão do período de educação básica para 12 anos obrigatórios e ainda a expansão e valorização do ensino superior. Esse avanço progressivo foi interrompido, em 2015, pelos cortes na educação promovidos por Joaquim Levy. A interrupção do avanço foi aprofundada de forma abissal a partir de 2016, com a aprovação do Teto de Gastos e, ao longo dos últimos anos, com as demais reformas.

Os estudos demonstram que as medidas estudadas não promoveram crescimento econômico, geração de emprego ou distribuição de renda. Em relação ao funcionalismo público, elas pavimentam, entre outros ataques, a redução salarial, a diminuição da jornada de trabalho e a precarização das condições de trabalho, atingindo, na ponta, a garantia do atendimento à população, o que se torna ainda mais grave em contexto de pandemia.

O resultado é o aprofundamento das múltiplas desigualdades que estruturam a sociedade brasileira e que atingem, com mais intensidade, as populações historicamente vulnerabilizadas, como a população negra e as mulheres. A análise das medidas implementadas e em debate no país nos últimos anos nos permitem inferir um projeto de desmonte do Estado brasileiro, colocando em risco direitos historicamente conquistados, entre eles, o direito à educação e à alimentação escolar.



Ameaça no Congresso Nacional: empresas do setor de alimentos de olho grande no PNAE

Mariana Santarelli¹

Vanessa Schottz²

Patricia Gentil³

Os avanços nas diretrizes do PNAE, que apontam para a redução do consumo de alimentos ultraprocessados, a democratização das compras públicas como forma de promover sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, encontram-se sob forte ameaça

Não é de hoje que as escolas públicas dos países ditos “em desenvolvimento” são percebidas como meio de escoamento da produção e espaço para a padronização de novos hábitos ali-

mentares pela indústria de alimentos e pelo agronegócio. Nas primeiras décadas da política de alimentação escolar no Brasil (1954 a 1971), as escolas eram abastecidas com pro-

1 Mariana Santarelli é pesquisadora no Centro de Referência de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESSAN) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), relatora nacional para o direito humano à alimentação da Plataforma Dhesca Brasil, membro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN) e coordenadora de projetos do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

2 Vanessa Schottz é professora no Curso de Nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)/Campus Macaé, pesquisadora no CERESSAN, membro do Conselho Consultivo da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RBPSSAN). Representa o FBSSAN no ÓAÊ.

3 Patrícia Chaves Gentil é mestre em Nutrição, consultora do Programa Alimentação Saudável e Sustentável do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e membro da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável.

duto ultraprocessados derivados do excedente de supersafras de grãos, sobretudo dos Estados Unidos, doados como parte de estratégias de ajuda humanitária internacional, intermediadas por organismos e agências internacionais com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Leite em pó, farinhas industrializadas com adição de nutrientes e formulados como sopas e mingaus, que requeriam apenas a adição de água em seu preparo, eram inicialmente doados, passando em décadas seguintes (1972 a 1993) a serem adquiridos com recursos nacionais de um pequeno número de grandes empresas que importavam matéria-prima de multinacionais.

Nas quatro décadas que iniciam a **história do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, o atendimento ainda não era universal, a alimentação era de má qualidade e culturalmente inadequada e as compras públicas, concentradas na mão de um pequeno número de empresas de grande porte. Em 1993, um parecer dado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) afirmava que o programa de alimentação escolar

havia contribuído de forma muito significativa para a consolidação de um segmento industrial especializado na produção de alimentos cujo grande cliente era o governo brasileiro⁴.

Nesse mesmo período, as políticas relacionadas à agricultura e ao meio rural eram exclusivamente voltadas para o aumento da competitividade do agro-negócio. Foi somente na virada para o século 21, como resultado da luta e organização dos movimentos sociais do campo, que agricultoras e agricultores familiares passam a ser sujeitos(as) de políticas públicas, com a **criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**, em 1995, culminando com a promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006) dez anos depois.

De lá para cá, foram muitas as mudanças, que aconteceram em um contexto de descentralização de programas como o PNAE, que passaram a transferir recursos e responsabilidades de gestão para os estados e municípios, e de consolidação de um conjunto de políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Entre elas, têm destaque as que reconhecem a vocação da agricultura familiar para

4 A tese de doutorado de uma das autoras deste texto, Vanessa Schottz, denominada *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar*, defendida em 2017 na UFRRJ, pode ser acessada em: <https://tede.ufrrj.br/jspui/bitstream/jspui/2375/2/2017%20-%20Vanessa%20Schottz.pdf>

abastecer, com alimentos adequados e saudáveis, as escolas e demais equipamentos públicos.

No desenho do PNAE, este reconhecimento se materializa na **Lei. 11.947/2009**, a Lei do PNAE, quando se estabelece que um mínimo de 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Descentralização e democratização: reversão da lógica das compras públicas em favor da agricultura familiar

A ousada proposta de um Projeto de Lei (PL) que revertia o *modus operandi* convencional, determinando uma cota mínima obrigatória de compras da agricultura familiar com dispensa de procedimentos licitatórios, não aconteceu sem tensões e resistências. Teve como precedente a experiência com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e um amplo processo de diálogo e formulação, em que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi espaço privilegiado de proposição e mediação, o que resultou em uma proposta de PL para o PNAE, então encampada pelo governo federal e encaminhada ao

Congresso Nacional. A aprovação da Lei do PNAE foi possível graças a um contexto de governo que priorizava tanto o enfrentamento da fome quanto a intersetorialidade e a participação social, além do apoio de uma atuante coalizão de atores organizados em defesa da proposta.

Em 2009, a resistência ao PL do PNAE vinha principalmente de empresas que abocanhavam o mercado da alimentação escolar, fornecendo serviços terceirizados e alimentos ultraprocessados; uma ação de incidência política que tinha a Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas (ABERC) como sua principal porta-voz. A ABERC manifestou-se publicamente contrária aos artigos que autorizavam a compra direta da agricultura familiar e que propunham a proibição da gestão do Programa por empresas terceirizadas, argumentando que representavam graves riscos à saúde, uma vez que as empresas terceirizadas teriam maior capacidade de garantir o controle higiênico sanitário das refeições e evitar a corrupção. Naquele momento, o mercado era tão concentrado em alimentos ultraprocessados que a disputa que acontecia no Congresso não chamou a atenção da bancada ruralista, que ainda não percebia o potencial de oferta direta de seus produtos ao mercado institucional da alimentação escolar.

Muitos dos atores que foram fundamentais nas articulações pela aprova-

ção da lei do PNAE em 2009 são os mesmos que hoje seguem mobilizados em sua defesa. Organizações e redes da sociedade civil, articuladas principalmente pelo FBSSAN, cumpriram importante papel tanto na formulação do PL, quanto na incidência política em parceria com a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional, então presidida pelo Deputado Nazareno Fontelles do Partido dos Trabalhadores (PT), que foi também relator do PL. Movimentos sociais do campo e organizações representativas da agricultura familiar, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), tiveram uma atuação intensa no Congresso Nacional, à qual se somaram entidades que representam gestores municipais e estaduais, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

Um **estudo de Patrícia Machado e outros(as) autores(as)**, financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2011, dois anos após a aprovação da lei, mostrou que 78,5% dos municípios brasileiros afirmavam realizar compras diretas da agricultura familiar, destacando-se a região Sul, com a maior

frequência de municípios realizando a compra (95,5%), e a região Centro-Oeste, com a menor (67,9%). Interessante notar que são justamente as regiões com características de produção agrícola voltadas à agroindústria exportadora as que mais dificuldades têm em cumprir com a obrigatoriedade da compra da agricultura familiar.

Dados sistematizados a partir do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE, apresentados pelo FNDE em 2018 junto ao então operativo Grupo Consultivo do PNAE, revelam que, em 2010, 4,9% dos recursos do PNAE transferidos aos entes federados eram aplicados em compras da agricultura familiar, chegando a 21,6% em 2017. Mais da metade (54%) das frutas e hortaliças fornecidas ao Programa em 2017 haviam sido fornecidas pela agricultura familiar, sendo esses alimentos os mais adquiridos através da compra direta. Alguns alimentos regionais da biodiversidade brasileira foram adquiridos exclusivamente da agricultura familiar, como jaboticaba, umbu, graviola, pequi e farinha de baçaú, entre muitos outros.

Cabe destacar que o Grupo Consultivo, espaço de participação no qual participavam organizações da sociedade civil, não se reúne desde 2018 e que dados fundamentais para o monitoramento do PNAE não estão mais disponíveis desde então. Apesar da ausência de dados, o que se percebe como tendência nos últimos dois anos

é a **redução das compras da agricultura familiar**, sobretudo, mas não exclusivamente, por conta da pandemia.

Um avanço importante na legislação do PNAE aconteceu em 2020. Fruto de um grupo de trabalho organizado pelo FNDE com a participação de entidades e especialistas, foi publicada a **Resolução n.º 6/2020** que atualiza as regras do Programa frente às diretrizes do **Guia Alimentar da População Brasileira**, reduzindo e limitando a compra e a oferta de alimentos ultraprocessados. O PNAE, além de ser um dos maiores programas de combate à fome, passa a ter também grande potencial de prevenção e controle do sobrepeso e obesidade e de promoção da saúde no ambiente escolar.

Riscos de retrocesso: atropelos da boiada no congresso nacional

Rever o histórico de conquistas e resistências relacionadas à perspectiva de democratização das compras públicas da alimentação escolar é fundamental para o entendimento das disputas que acontecem atualmente no Congresso Nacional. A conjuntura é de um governo federal que não tem compromisso com a garantia do direito humano à alimentação e à educação e que vem sistematicamente desmontando as políticas de SAN e de fortalecimento da agricultura familiar. No Congresso, cresce o poder da bancada ruralista, cada vez mais associada ao lobby da

indústria de alimentos, e com isso o número de PL que respondem aos interesses daqueles que estão de olho no gigante mercado da alimentação escolar, que adquire, anualmente, apenas com recursos do Governo Federal, cerca de R\$ 4,6 bilhões em alimentos em todo o território nacional.

A criação de uma cota para a compra de leite fluido cria um perigoso precedente de reserva de mercado, tornando o PNAE vulnerável aos múltiplos interesses e lobbies da indústria de alimentos, que veem no Programa um canal de escoamento de seus produtos

Em 2021 proliferou uma série de PL que buscam modificar a lei do PNAE, sendo grande parte das propostas relacionadas a artigos que regulamentam as compras públicas, o que demonstra a multiplicidade de interesses de setores econômicos. O carro chefe desses projetos é o PL 3.292/2020,

de autoria do Deputado Major Vitor Hugo, do Partido Social Liberal (PSL/GO), que obriga a compra de leite fluido na alimentação escolar e retira a prioridade da aquisição de alimentos de povos indígenas, comunidades quilombolas e assentados(as) da reforma agrária. Cabe destacar que tramitam no Congresso, ainda, mais de 10 PL de natureza similar, que propõem, por exemplo, obrigatoriedades e cotas de oferta de carne suína, café com leite, entre outros.

A criação de uma cota para a compra de leite fluido cria um perigoso precedente de reserva de mercado, tornando o PNAE vulnerável aos múltiplos interesses e lobbies da indústria de alimentos, que veem no Programa um canal de escoamento de seus produtos. Ao criar essa possibilidade, a responsabilidade de definição do cardápio da alimentação escolar é transferida para o Congresso Nacional, ferindo a autonomia de estados e municípios na definição da compra e dos cardápios, que devem ser elaborados por nutricionistas e pautados pela oferta local, sazonalidade, diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável. Além disso, ao retirar a prioridade de aquisição concedida aos assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, o PL 3.292/2020 amplia a exclusão desses povos no acesso aos mercados e às políticas públicas, além de prejudicar

sua cultura alimentar e favorecer ainda mais sua desnutrição.

Durante a tramitação do PL 3.292/2020 na Câmara dos Deputados, ficou claro que a intenção do Deputado Vitor Hugo não era a de beneficiar a agricultura familiar, tal qual alegado por ele. Foi expressiva a mobilização dos movimentos sociais representativos da agricultura familiar, a partir de **posicionamento contrário** ao PL. Ainda assim, o deputado, com apoio da base de governo e da bancada ruralista, defendeu e conseguiu, em maio de 2021, aprovar o PL, seguindo sua tramitação para o Senado Federal.

Dados de 2017, apresentados pelo FNDE ao Comitê Consultivo do PNAE, mostram que apenas 16,9% do leite e seus derivados são adquiridos através da compra direta da agricultura familiar. Ao contrário do que alegam aqueles que defendem o PL 3.292/2020, não são os(as) agricultores(as) familiares os que mais fornecem leite para a alimentação escolar, e sim laticínios de médio e grande porte, e é justamente a essa base de apoio que pretende agradar o deputado de Goiás e bancada do boi.

Outro projeto de lei que representa grande ameaça ao atual desenho de gestão do PNAE é o PL 284/2021, de autoria da Deputada Luísa Canziani do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB/PR). Desde o começo da pandemia de Covid-19, tenta-se, por meio de lei,

autorização para que, durante o período de suspensão das aulas presenciais, em razão de situação de calamidade pública, possa haver não apenas a distribuição de gêneros alimentícios diretamente às famílias, mas, de modo alternativo, a distribuição dos recursos do PNAE, através de transferências financeiras feitas diretamente às famílias. Até o momento essa proposta não foi aprovada pelo Congresso Nacional, mas alguns governos estaduais e prefeituras de capitais, utilizando-se apenas de orçamentos próprios sobre os quais têm autonomia para legislar, adotaram cartões alimentação, operados por empresas terceirizadas, como forma de repassar os recursos da alimentação escolar.

Do início da pandemia até agosto de 2021, a prefeitura de São Paulo já havia investido um total de R\$ 1 bilhão no programa denominado Vale-Merenda, destinado aos mais de 1 milhão de alunos(as) da rede municipal. O programa consiste em transferências financeiras mensais feitas através de um cartão alimentação operado pela empresa Alelo, que pode ser usado em mercados cadastrados. Segundo **informação publicada no jornal Folha de São Paulo** em fevereiro de 2021, em despacho publicado no Diário Oficial da cidade, a prefeitura detalha a contratação do serviço de transferência financeira ao custo de R\$ 76,84 milhões. O governo do estado de São Paulo, por sua vez, criou

o programa Merenda em Casa para atender os 920 mil estudantes da rede estadual, com um investimento mensal de R\$ 50,6 milhões, operado por meio do aplicativo PicPay. Nesse contexto, não surpreende o engajamento de governadores, prefeitos e secretários de algumas grandes cidades na tentativa de aprovação do PL em questão. Em **entrevista** dada à agência de jornalismo investigativo O Joio e o Trigo, a coordenadora geral do PNAE no FNDE relatou a forte pressão feita por representantes de secretarias de educação estaduais para que a legislação do PNAE fosse modificada.

Como pode se observar, as compras públicas da alimentação escolar despontam como mercados milionários que já estão sendo explorados em novos ensaios de gestão, aproveitando-se do contexto da pandemia. Um negócio que interessa não apenas às empresas de cartão alimentação, mas também às grandes redes de supermercado e à indústria de alimentos ultraprocessados, que é onde se concentrariam as compras. Uma vez abocanhado, é difícil imaginar que essas empresas vão abrir mão do mercado conquistado durante a pandemia. Além disso, corre-se o risco de que o modelo experimentado, “em caráter excepcional”, venha a se consolidar como nova forma de gestão, seguindo a tendência ultraneoliberal de transferência de renda via aplicativos e de privatização de serviços de educação.

O abastecimento popular da alimentação escolar e seus cardápios cada vez mais orientados por diretrizes de alimentação adequada e saudável são os caminhos que cuidadosamente vêm sendo coletivamente construídos por agricultores(as) familiares, quilombolas, povos indígenas, nutricionistas, conselheiros(as) e gestores públicos comprometidos(as) com o direito à ali-

mentação escolar. Esses caminhos não podem ser interrompidos por interesses de mercado. Os avanços nas diretrizes do PNAE, que apontam para a redução do consumo de alimentos ultraprocessados, a democratização das compras públicas como forma de promover sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, encontram-se sob forte ameaça. É preciso reagir.



O agro não é pop, mas até nas escolas quer ser

Priscila Diniz¹

Simone Magalhães²

Assim acontece a entrada do agronegócio nas escolas públicas brasileiras, com o intuito de disputar uma narrativa ideológica, obstruir a reflexão a respeito de sua ação devastadora à sociedade e ao meio ambiente e dissolver críticas, em um contínuo processo de interferência para a formação e formatação da consciência de estudantes desde a infância

Afirmações de que o Brasil alimenta o mundo são muito caras ao agronegócio. Vincular seus lucros escandalosos ao **crescimento do PIB nacional**, atrelando a imagem do setor como **cada vez mais sustentável e responsável ecologicamente** e como um **grande gerador de em-**

pregos, parece ser a estratégia da década para manter o agro prosperando **rumo ao seu primeiro trilhão** ainda neste ano de 2021. Esses argumentos tiraram o foco dos privilégios tributários do qual o setor é beneficiário; das acusações de conflitos e extermínio de povos originários e comunidades tradicionais;

¹ Priscila Diniz é engenheira de alimentos e assessora de *advocacy* em políticas públicas para alimentação adequada e saudável na ACT Promoção da Saúde. Compõe a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-DF).

² Simone Magalhães é educadora popular, faz parte do setor de educação e do grupo de estudos Terra, Raça e Classe do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Representa o MST no Comitê Gestor do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

da intensificação da degradação do meio ambiente, das queimadas e desmatamentos; e da relação direta com o aquecimento global, as mudanças climáticas, tempestades de poeira e proliferação de doenças. Mas, principalmente, perde-se o senso de realidade diante da constatação de que o país retrocedeu ao século passado em seus índices de fome. Paradoxalmente, 56% da população brasileira está implicada em algum grau de insegurança alimentar, e aproximadamente 19 milhões de brasileiros estão, realmente, passando fome.

Mas, para determinadas **“mães”**, a forma como o agronegócio é apresentado nos livros escolares deve se tornar o novo ponto de discórdia sobre o conteúdo dos materiais didáticos no Brasil. Isso porque representantes do grupo **“Mães do Agro”**, que lideram o **Movimento De olho no Material Escolar**, têm tido cada vez mais entrada no Ministério da Educação (MEC) por influência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), incidindo sobre mudanças em textos que **“discriminam o agronegócio”** e desconsideram sua importância para o país. Entre as críticas recebidas, como estão atualmente, alegam que os materiais abordam exageradamente prejuízos da pecuária ao meio ambiente, o trabalho escravo em lavouras e o uso de agrotóxicos.

Em **um profundo processo de interferência na educação brasileira**, têm

sido cada vez mais frequentes reuniões entre agentes privados, a portas fechadas, com agentes públicos para discutir não somente o conteúdo dos materiais divulgados em sala de aula, mas também sobre a formação de professores. Tendo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como ponto de partida, esses grupos tentam indicar abordagens para a elaboração do currículo da educação básica, a serem trabalhadas especialmente nas disciplinas de História, Geografia e Ciências.

As investidas do agronegócio na educação e sua presença nas escolas não são novidades para quem acompanha a educação e a entrada de novos atores nesse campo. É preciso analisar que a tentativa de revisionismo histórico não é uma ação isolada, mas parte de uma estratégia que se iniciou no final da década de 1990 e no início dos anos 2000, quando a imagem do agronegócio foi fortemente desgastada pela sua vinculação com o trabalho escravo e, principalmente, com o massacre de Eldorado dos Carajás.

À medida que as críticas se acumulam, as empresas que compõem o setor empenham-se em melhorar sua imagem e ganhar, prontamente, a opinião pública. Assim acontece a entrada do agronegócio nas escolas públicas brasileiras, com o intuito de disputar uma narrativa ideológica, obstruir a reflexão a respeito de sua ação devastadora à sociedade e ao meio ambiente e dissolver críticas, em um contínuo

processo de interferência para a formação e formatação da consciência de estudantes desde a infância.

A Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) foi pioneira nesse processo, com o **Programa Educacional Agronegócio nas Escolas**, que realizou ações em diversas escolas das redes municipais do estado de São Paulo. No início de sua criação, a ABAG atuava sobre 86 municípios das regiões administrativas de Araraquara, Barretos, Ribeirão Preto, São Carlos e Franca. A região é polo importante do agronegócio nacional, e Ribeirão Preto se destaca pela principal produção canavieira no país.

A ação do agronegócio nas escolas começou em sete escolas dos municípios de Jaboticabal, Guariba, Pradópolis e Monte Alto, para 970 estudantes do primeiro ano do ensino médio. No ano seguinte, em 2002, a parceria com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo foi alargada; o Programa envolveu mais cinco municípios e passou a atender 20 escolas, 500 professores e 6.208 estudantes. Nos anos seguintes, o Programa foi ampliando seu raio de atuação e englobando novos municípios a partir da parceria com a Secretaria, de maneira que em 2007 já estava sendo realizado em 141 escolas, alcançando 1.800 professores e 24.500 alunos, como revela o **estudo de Junqueira e Bezerra (2018)**.

A partir de 2008, encerrada a colaboração com a secretaria estadual de educação em 2009, o Programa pas-

sou a ser implementado a partir de parcerias diretas com as secretarias municipais – tendo como foco o 8º e o 9º anos do ensino fundamental –, com diretorias de ensino e com Escolas Técnicas Estaduais (ETEC) e Faculdades de Tecnologia (FATEC) do estado de SP. De 2001 até 2020, segundo dados da própria **ABAG**, o Agronegócio na Escola atendeu 255.952 alunos e 3.397 professores, realizou 2.299 visitas de alunos, fez 150 visitas de professores, foi desenvolvido em 111 municípios e está presente em 626 escolas. Números estes bastante expressivos.

Além dessa iniciativa, destacamos uma segunda investida mais recentemente divulgada que acelera e intensifica o trabalho ideológico realizado pelo agronegócio na educação por meio de um novo aparelho de ideologização, altamente permeável, denominado **Todos a Uma Só Voz**. Lançado em 23 de fevereiro de 2021, o movimento tem por objetivo unificar todos os ramos e entidades do agronegócio no país para construir narrativas e estratégias de atuação capazes de “fortalecer a imagem e contribuir para que o Agro seja admirado pelos brasileiros e se torne uma paixão nacional”.

Contando com o apoio não só da ABAG, mas também da Federação Nacional das Escolas Privadas (FENEP), as Mães do Agro e o Todos a Uma Só Voz lançaram o Programa De Olho no Material Escolar e apresentaram suas **10 propostas temáticas sobre o agro-**

negócio brasileiro, que visam tornar o agronegócio “interessante e atraente” para crianças e jovens, conforme assinalam os autores. O movimento e a cartilha contaram com um evento para seu lançamento e com diversos especialistas que se fizeram presentes em um painel para ressaltar a urgência de se discutir o tema.

Organizado em mais ou menos dez estados do Brasil, esse movimento aglutina dezenas de pessoas em seu núcleo político, que atuam organizadas em comissões de trabalho, algumas com atuação no nível local e outras em âmbito nacional. Essas iniciativas buscam criar ou incentivar movimentos de observação de materiais didáticos, reunindo pessoas ligadas ao agronegócio insatisfeitas com a imagem apresentada nas escolas. A proposta então é, de forma ordenada, receber materiais para então se proceder com reclamações e denúncias de professores.

Na esfera nacional, onde está o maior fôlego da iniciativa pela sua abrangência, encontramos articulações com escolas superiores de ensino, como a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), que formaliza a estratégia de que, enquanto não se mudam os conteúdos a contento, se construa uma biblioteca virtual para hospedar os conteúdos de contestação que possam ser usados para serem ministrados provisoriamente. Também há articulação por meio do Instituto Pensar a Agropecuária (IPA) e da Frente Par-

lamentar da Agropecuária (FPA) junto ao MAPA, para garantir que todos estejam bem-informados neste trio há muito tempo bastante coeso e articulado no que se refere a um canal permanente de comunicação público-privada. Já se identificou, inclusive, uma **atuação via Conselho Superior do Agronegócio** da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Mas, ainda que essas ações nas escolas não sejam exatamente uma novidade, interessa compreender, todavia, as circunstâncias históricas e os objetivos atuais que mobilizam os agentes do agronegócio a reposicionar sua incidência na Educação e o seu papel nas escolas, reorganizando as suas estratégias para a consolidação de sua hegemonia na sociedade. Dessa vez, **o alvo são os livros didáticos** e, segundo seus críticos, trata-se de atender aos anseios do Movimento de “mães e pais ligados à moderna produção agropecuária”, para promover “atualização histórica e o embasamento técnico/científico nos materiais escolares”. Essa pretensa “atualização histórica e fundamentada em critérios científicos”, entretanto, se ocupou de afirmar que os materiais didáticos contêm “inconcebível viés político em textos relacionados à reforma agrária, ao trabalho rural e aos povos indígenas”. Como se o apontamento da necessidade histórica da realização da reforma agrária no país fosse um conteúdo descabido e, portanto, proibido de se abordar nas escolas.

Ao optarem pela criação de uma narrativa “positiva” do agronegócio, sob a justificativa de seu papel tecnológico no campo brasileiro, os atores requeentam o mito da modernização do campo, legado histórico da Revolução Verde, escamoteando todas as mazelas que o modelo agroexportador produz historicamente no país. Por meio de palestras, elaboração de cartilhas, visitas a agroindústria, fazendas, cooperativas, instituições de ensino e pesquisa ligadas ao Agronegócio, estes Programas fazem com que os alunos tenham contato com uma história “diferente” sobre o agro. Isto é, tentam apresentar uma versão distinta daquela vivenciada empiricamente muitas vezes por seus avós, parentes ou mesmo seus pais.

Nas unidades educacionais onde as cartilhas do agro e as suas formações são realizadas, circulam ideias que pretendem deslocar a percepção oriunda das experiências e vivências das pessoas na relação com as consequências danosas do agronegócio. E, a partir daí, repercutem uma imagem de progresso para a sociedade, especialmente em cidades interioranas com número de habitantes reduzido. Além disso, a realização de concursos para estimular o engajamento para produção criativa de estudantes e professores sobre a temática do agronegócio, tendo destaque a elaboração de desenhos, redações, projetos de conhecimentos, concurso do Prêmio Professor, bem como o reco-

hecimento de escolas que trabalham o tema, intensificaram o verniz da “filantropia”. Mas atentemos: a proposta nunca foi melhorar a escola ou a educação em si, trata-se, sob uma fachada colaborativa, de difundir o que intelectuais da Educação chamam de pedagogia da hegemonia – a conquista da adesão do conjunto, primeiro da sua classe e, se possível, de toda a sociedade. A entrada desses atores na educação expõe mais um grupo a disputar a escola pública.

Por meio de uma abordagem atrativa, interativa e didática, na brecha da precarização e sucateamento da escola pública, sob a justificativa dos atuais índices ruins da educação, acontece a captura permanente dos currículos e dos projetos político-pedagógicos, no qual fundações e institutos de interesse privado assumem a formação dos educadores públicos nos municípios, principalmente os mais interioranos, onde se encontram atores dos movimentos sociais camponeses. É precisamente nessas realidades localizadas, onde a escola por vezes é o principal equipamento público e o livro didático exclusivo material pedagógico e único recurso de leitura dos filhos das camadas populares, que os aparelhos privados de hegemonia do agronegócio atuam e buscam pautar o que deve ou não ser ensinado, ignorando evidências científicas, tentando enfraquecer as lutas e desqualificando denúncias feitas pelos movimentos

sociais sobre as consequências desastrosas ao meio ambiente e para as pessoas do campo e da cidade.

As táticas empregadas por esses movimentos são bem parecidas com as do Projeto de Lei 7180/2014, do **Escola Sem Partido**, que clama por “garantir o pluralismo de ideias no ensino e evitar que docentes prejudiquem os estudantes em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas”. Para especialistas em Educação, no entanto, há facetas dissimuladas que acompanham esse discurso, revelando seu teor de censura e culpabilização de docentes.

Tais movimentações são público-privadas, mas exercidas por meio de uma grande variedade de entidades representativas que confluem na influência e pressão diretas sobre cada uma das editoras, cujos materiais didáticos causam desgostos aos donos do agronegócio. Ainda, com as redes de denúncia que aparentam inofensivas, pulverizadas e desorganizadas, acaba vindo uma imposição aos professores: aderir ao agronegócio ou ser denunciado por ele.

Como defensores de uma educação de qualidade para todas e todos, que promova a justiça social, acreditamos que a educação deve ser libertadora e apresentar o que de fato acontece e como essa realidade pode ser transformada. Há várias questões sociais e ambientais envolvidas que merecem e devem

ser discutidas, trazendo luz às críticas a qualquer atividade econômica. Se há incômodos, deve haver debate, e não uma clara tentativa de pressionar órgãos públicos a ponto de impor uma avaliação unilateral que desconsidera evidências científicas, análises e pesquisas complexas sobre os impactos no agronegócio no Brasil e no mundo.

O agro não é pop, mas quer ser. E escolheu a escola e os livros didáticos como veículos para propagarem suas ideias hegemônicas. Afirmamos, portanto, que as escolas e seus professores precisam ter direito à autonomia de ensino sobre este e quaisquer outros temas, e os alunos devem ter acesso a informações que lhes possibilitem uma reflexão crítica e aprofundada sobre a complexidade das questões que se colocam para, assim, formarem sua própria opinião.

Alô, gostaria de falar com o Conselho de Alimentação Escolar: desafios da transparência e exigibilidade do direito à alimentação escolar

*Luana de Brito*¹

*Thais Iervolino*²

*Mariana Santarelli*³

e se esses(as) estudantes, seus responsáveis ou outras pessoas da comunidade escolar quisessem se engajar na defesa do direito à alimentação escolar saudável e adequada em seu estado ou município, como conseguiriam fazer contato com os CAEs e encontrar as informações necessárias para exigir esse direito?

1 Luana de Brito é membro da Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RedeSSAN) e assessora de gênero e raça do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

2 Thais Iervolino é jornalista e pesquisadora feminista com mestrado em sociologia. Atua há mais de 20 anos em organizações e movimentos sociais que lutam pela garantia dos direitos humanos principalmente nas áreas de Educação, Meio Ambiente, Gênero e questões LGBTQIA+.

3 Mariana Santarelli é pesquisadora no Centro de Referência de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESSAN) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), relatora nacional para o direito humano à alimentação da Plataforma Dhesca Brasil, membro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN) e coordenadora de projetos do ÓAÊ.

Poucas pessoas sabem que todos os e todas as estudantes da educação básica da rede pública de ensino no Brasil têm direito de receber, durante o período letivo, alimentação adequada e saudável. Menores ainda são a compreensão de que esse direito pode e deve ser exigido e o conhecimento de que existem canais formais para seu monitoramento e fiscalização, como é o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). Entre junho e julho de 2021, o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) ouviu um total de 900 estudantes com direito ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em uma **pesquisa** que tinha, entre seus objetivos, compreender o conhecimento e o engajamento deles(as) na defesa da alimentação escolar. Percebemos que, apesar do reconhecimento e valorização da alimentação escolar, ainda é baixa a percepção da alimentação escolar como um direito. Menos da metade (46%) dos(as) estudantes sabe que o PNAE é uma política estabelecida em lei, e apenas 28% sabem da existência dos CAEs. A grande maioria dos(as) alunos(as) (69%) não sabe onde buscar informações a respeito da alimentação escolar, nem tampouco como fazer denúncias caso tenha alguma intercorrência em relação ao fornecimento e/ou acesso a esse direito (84%). Entre os alunos que disseram saber onde buscar informações e fazer denúncias no caso

de irregularidades, é possível, pelas respostas abertas, aferir que a grande maioria o faz na própria escola; mas costumam também acessar os canais de contato das prefeituras e secretarias municipais, e, em menor escala, os CAEs. A busca de informações é comumente feita pela internet. Nós, do ÓAÊ, nos perguntamos: e se esses(as) estudantes, seus responsáveis ou outras pessoas da comunidade escolar quisessem se engajar na defesa do direito à alimentação escolar saudável e adequada em seu estado ou município, como conseguiriam fazer contato com os CAEs e encontrar as informações necessárias para exigir esse direito? A partir dessa pergunta, trilhamos um percurso que mostra que há muito o que se caminhar do ponto de vista da transparência e da criação de condições de monitoramento do PNAE pela sociedade. Deriva dessa busca um estudo exploratório, que deverá orientar o trabalho do ÓAÊ no fortalecimento da atuação da sociedade civil que compõe os CAEs nos estados e municípios.

Os CAEs são espaços formais de participação social do PNAE, que devem ser obrigatoriamente criados em todos os estados e municípios para monitoramento e controle social do Programa. Para além do monitoramento da execução e da prestação de contas, esses espaços têm a responsabilidade de comunicar as secretarias de educação sobre a ocorrência de

irregularidades em relação à qualidade da alimentação e averiguar essas denúncias para encaminhá-las aos órgãos de controle. Devem também orientar a comunidade escolar, as famílias e os estudantes sobre seus direitos e responsabilidades. Essas tarefas só são possíveis quando as secretarias de educação asseguram as condições necessárias para a atuação dos Conselhos, o que nem sempre ocorre de forma adequada.

Os Conselhos são formados por sete membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo eles representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação, estudantes, representantes de entidades civis e pais de alunos. Os CAEs devem contar com pelo menos dois representantes da sociedade civil, cuja convocação para candidatura deve ser feita por meio de chamada pública. Cada mandato tem duração de quatro anos, sendo considerado um serviço público não remunerado. Cabe valorizar a dedicação e o importante trabalho voluntário que desempenham nesses Conselhos os(as) representantes da sociedade civil, das entidades de trabalhadores(as) da educação e os pais e mães de alunos(as), como mostra a reportagem feita pelo ÓAÊ.

A partir do desejo de gerar maior transparência e facilitar o exercício de participação social das pessoas engajadas na defesa do PNAE, entre julho e outubro de 2021, demos início a um processo de busca por informações básicas sobre os

CAEs estaduais. Nosso trajeto metodológico teve início na busca por informações no **Espelho do CAE**, uma ferramenta do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) pela qual é possível consultar informações dos dados do Conselho, como telefone, e-mail, situação do mandato e composição. Para além do objetivo de mapeamento e disponibilização das informações no site do ÓAÊ, pretendíamos também analisar o perfil das organizações representadas pelos(as) conselheiros(as) da sociedade civil. Logo constatamos que não seria uma tarefa simples. No Espelho do CAE, é possível encontrar apenas o nome dos conselheiros, mas não há informações sobre as organizações que representam.

CAEs e o Direito à Alimentação Escolar

Leia a reportagem investigativa que, por meio de relatos de cinco conselheiros de diferentes regiões do país, retrata a importância desses Conselhos, suas atribuições e desafios atuais.

Em um primeiro momento, enviamos a todos os e-mails de contato dos CAEs estaduais disponibilizados no sistema do FNDE uma mensagem apresentando os objetivos de nosso contato e solicitando os seguintes documentos: lei e outras regulamentações do PNAE no estado, ata de eleição dos conselheiros(as) da gestão vigente, site

ou página do Facebook do Conselho, e-mail e telefones a serem disponibilizados aos cidadãos. Dos 27 estados brasileiros, apenas oito retornaram nossas mensagens encaminhando alguns dos documentos solicitados (To-

cantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul). No quadro abaixo, apresentamos um resumo dos conteúdos das respostas recebidas.

Perfil dos CAEs que responderam à solicitação de informações

Estado	Vigência	Página do CAE	Perfil da Sociedade Civil
TO	2021 a 2025	SIM	Não cita organizações representadas na ata de eleição, informação não encontrada
MT	---	SIM	CRN ¹ , CONSEA ² , federação de agricultura familiar
MS	2021 a 2025	NÃO	Cooperativas da agricultura familiar
DF	2018 a 2022	SIM	UNB ³ , Acelbra ⁴ , CRN
MG	2019 a 2023	SIM	CRN, federações e cooperativas da agricultura familiar, quilombola e indígena
RJ	2021 a 2025	SIM	CRN, CRC
ES	2017 a 2021	SIM	Informação não encontrada na ata de eleição (ainda não há informações sobre nova gestão)
RS	2021 a 2025	SIM	APAE ⁵ e CRN

¹Conselho Regional de Nutrição; ²Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; ³Universidade de Brasília; ⁴Associação dos Celíacos do Brasil; ⁵Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.

Com base nas informações encontradas, referentes a essa amostra de oito estados, é possível constatar a forte representação dos CRNs nas vagas destinadas à sociedade civil, seguida da presença da agricultura familiar, o que demonstra a relevância da perspectiva de defesa da alimentação adequada e saudável. Do ponto de vista das condições de comunicação com os CAEs estaduais e de realização de denúncias por parte da sociedade, são precárias as condições. A grande maioria dos e-mails fornecidos pelo FNDE no Espelho do CAE não foram responsivos, além disso, grande parte das informações estava desatualizada. Dos oito CAEs que responderam e acabaram por formar a nossa amostra, observamos que sete deles têm páginas próprias no site das secretarias de educação, mas nenhum deles traz orientações ou disponibiliza canais de denúncia.

Do Governo Federal não há muito o que se esperar atualmente, pois não há dúvidas sobre o fato de que a transparência e o controle social não são prioridade. Em 2019, o Governo Bolsonaro rompeu formalmente o diálogo com a sociedade civil, através de um decreto que determinou a extinção de comitês e conselhos criados até o final de 2018. Antes mesmo dessa antidemocrática canetada, já havia sido extinto, no primeiro dia de seu governo, o CONSEA, que ao longo da história teve papel fundamental na formulação e monitoramento do PNAE.

No que diz respeito especificamente à alimentação escolar, a interrupção das atividades do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo instituídos em 2010 pela Portaria nº 450/2010 do FNDE, para acompanhar em nível nacional as decisões que envolviam o PNAE, representou uma enorme perda para o Programa. Era através desses espaços que acontecia o diálogo com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada sobre o desenho do Programa e a implementação da lei do PNAE, o que possibilitava a exigibilidade de seu cumprimento adequado.

A cartilha **Como exigir o direito à alimentação e à nutrição adequadas no PNAE** publicada pela FIAN Brasil define exigibilidade como “o exercício do direito a apresentar queixa e exigir a garantia de realização de um direito ou de uma dimensão dele perante os órgãos públicos competentes – administrativos, políticos ou jurisdicionais –, a fim de prevenir, superar e/ou reparar violações”. Orienta que estudantes e seus responsáveis busquem as escolas, as secretarias de educação e os CAEs e afirma ainda que estes têm o direito de ter resposta e ação em tempo oportuno para reparação da violação por parte do poder público.

Para que o direito à alimentação escolar possa ser defendido, os governos precisam disponibilizar acesso fácil aos mecanismos necessários para que os indivíduos tenham a possibilidade de exigir e reclamar os seus direitos. A au-

sência de canais e estratégias de diálogo com a comunidade escolar faz com que muitos CAEs acabem por ter uma atuação muito restrita às análises da prestação de contas e execução financeira. É necessária maior transparência das informações, criação de melhores

condições de trabalho e de canais de denúncia e formação dos conselheiros para o exercício dessa função voluntária e não remunerada, que é de extrema importância para a exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA).



Financiamento do PNAE: uma proposta de recomposição em face das perdas inflacionárias

Adriana Dragone Silveira¹

Cacilda R. Cavalcanti

João Paulo Marra Dantas

Nalú Farenzena

Thiago Alves

o congelamento dos valores per capita do PNAE e o decréscimo nos montantes transferidos põem em xeque a possibilidade de que a assistência financeira da União possa de fato contribuir com a SAN dos(as) educandos(as) por meio da oferta de alimentação escolar. Ou seja, põem em xeque uma contribuição mais efetiva da União à garantia de condições adequadas de permanência e de aprendizagem na escola

¹ Adriana Dragone Silveira (UFPR), Cacilda R. Cavalcanti (UFMA), João Paulo Marra Dantas (UFG), Nalú Farenzena (UFRGS) e Thiago Alves (UFG) são pesquisadores associados à Fineduca.

No contexto atual, em que a sociedade brasileira enfrenta o aumento da pobreza, do desemprego e da fome, lutar pela garantia e pela ampliação de recursos financeiros para políticas públicas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), constitui tarefa de primeira ordem. Este artigo, que pretende ser uma contribuição para a mesma luta, tem como base a **Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE)**. Para tanto, apresenta características atuais dos mecanismos de financiamento do PNAE e se dedica à análise e à apresentação de proposições de aumento de seus recursos, considerando as perdas inflacionárias nos últimos anos.

Ao longo de sua existência, o PNAE passou por diversas modificações, impulsionadas tanto por políticas do governo federal quanto por demandas dos governos estaduais e municipais e das organizações da sociedade civil. Essas alterações fizeram do Programa uma importante política pública, de caráter intersetorial, na garantia de condições adequadas de aprendizagem para milhões de estudantes brasileiros(as), muitos deles(as) com sua principal refeição na escola.

Atualmente, o PNAE é regulamentado pela **Lei Federal nº 11.947/2009** e consiste na transferência de recursos financeiros federais a estados, municípios, Distrito Federal, instituições fede-

rais de ensino, além de instituições privadas filantrópicas e comunitárias sem fins lucrativos, conveniadas com prefeituras, governos estaduais ou com o DF. Os recursos, exclusivos para compra de gêneros alimentícios para alunos(as) da educação básica pública, são repassados em 10 parcelas mensais, referentes a 10 meses de 20 dias letivos/mês, de acordo com as matrículas do Censo Escolar do ano anterior.

A lei do PNAE determina que 30% dos recursos transferidos deverão ser utilizados na aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Essa medida, além de fortalecer a agricultura familiar e a economia local, impulsiona a garantia de alimentação mais saudável.

A atual normatização do PNAE garante ainda a participação das comunidades no acompanhamento do Programa para o controle social e o apoio ao desenvolvimento sustentável. Tais diretrizes evidenciam o caráter de intersectorialidade dessa política que, para cumprir adequadamente seus objetivos, deve envolver políticas de educação, de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), desenvolvimento agrário e saúde.

Ao longo da existência do Programa, a principal mudança ocorreu em 2009, com a **alteração constitucional** (art. 208, inciso VII, Emenda Constitucional

nº 59/2009) do dever do Estado para o atendimento em todas as etapas da educação básica por meio de “programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. É de observar que, antes do preceito constitucional, a referida lei já havia previsto a extensão do PNAE para toda a educação

básica, pois o Programa era antes restrito ao ensino fundamental.

A partir da maior abrangência do PNAE, ocorreram reajustes nos valores *per capita* para os anos de 2010 (os maiores entre os anos considerados), 2013 e 2017, conforme se pode observar na tabela abaixo.

Valores *per capita* do PNAE (2009, 2010, 2013 e 2017)

Categorias de matrículas e valor per capita	2009 ¹	2010 ²	2013 ³	2017 ⁴
Creche	0,22	0,60	1,00	1,07
Pré-escola	0,22	0,30	0,50	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,44	0,60	0,60	0,64
Ensino Fundamental	0,22	0,30	0,30	0,36
Ensino Médio	0,22	0,30	0,30	0,36
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	0,22	0,30	0,30	0,32
Programa Mais Educação/Novo Mais Educação	0,66	0,90	0,90	1,07
Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno	-	-	0,50	0,53
Tempo integral	-	-	1,00	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	-	-	-	2,00

Fonte: resoluções do FNDE sobre o PNAE

(1) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 38/2009

(2) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 67/2009

(3) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 26/2013

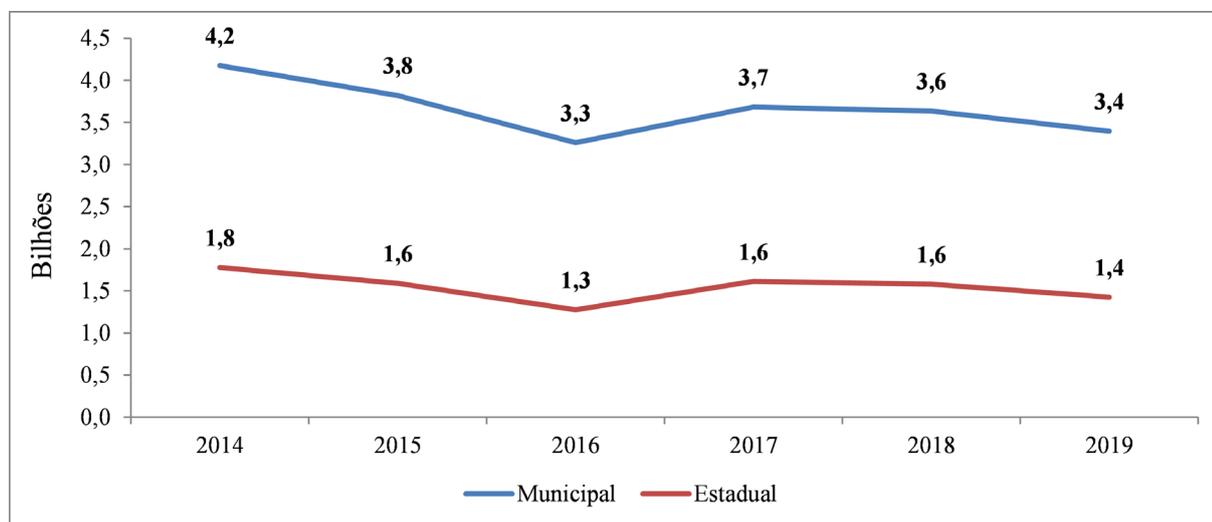
(4) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 01/2017, mantidos para o período subsequente.

Em 2019, o PNAE atendeu 40,2 milhões de estudantes. Consideradas as redes públicas estaduais e municipais em seu conjunto, o maior percentual de alunos(as) atendidos(as) é o das redes municipais de ensino, quase 60%, dada a oferta municipalizada da educação infantil e a predominância das redes municipais no atendimento ao ensino fundamental na maior parte das unidades federativas. Entre as etapas/modalidades especificadas no PNAE, mais

da metade dos(as) estudantes atendidos(as) em 2019 era do ensino fundamental, seguido do ensino médio (17%) e a pré-escola (10%). Os demais segmentos representam menos de 10%.

Os recursos transferidos pela União aos entes subnacionais por meio do PNAE, no período de 2014 a 2019, tiveram uma queda entre 2014 e 2016, não recuperada nos anos seguintes de modo a permitir o retorno aos patamares dos dois primeiros anos da série.

Recursos do PNAE transferidos pelo FNDE aos entes federativos por dependência administrativa (2014-2019)¹



Fonte: Elaborado com base nos Dados Orçamentários e Financeiros do PNAE – Rede Federal – Por Entidade Executora disponibilizados pelo FNDE.

(1) Valores pagos atualizados pelo IPCA Alimentação e Bebidas para dez/2020.

No ano de 2019, comparado a 2014, a diminuição dos recursos, em valores reais, foi de 19%, proporção muito maior do que a redução no número de matrículas no mesmo período (6%), num contexto em que ainda há necessidade de expandir a cobertura da educação básica e em que os valores *per capita* do PNAE nunca chegaram a níveis compatíveis com uma política de assistência financeira da União propriamente supletiva. Cabe ainda destacar que o recurso da União é somente um apoio para a maioria das redes públicas estaduais e municipais, pois essas arcam com uma boa parte das despesas. Além da redução do volume de recursos transferidos em termos absolutos, propriamente dito, o cenário do PNAE tem enfrentado uma outra problemática: a corrosão do poder compra dos gêneros alimentícios pela inflação crescente nos últimos anos.

Foi realizado um estudo exploratório dos principais índices de inflação e de custo de vida calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando como referência o período compreendido entre 2009 e 2020, a fim de elaborar uma proposta de elevação dos valores *per capita* do PNAE para o exercício de 2022. Foram analisados o IPCA; o

IPCA Alimentação e Bebidas, o INPC e o INPC Alimentação e Bebidas; também foram estudados os resultados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), computados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), dentro do mesmo período. Optou-se pelo reajuste dos valores *per capita* do PNAE pelo 'IPCA Alimentação e Bebidas' de 2010 a 2020 (cujos valores acumulados anuais foram 10,39%; 7,19%; 9,86%; 8,48%; 8,03%; 12,01%; 8,61%; -1,87%; 4,03%; 6,36%; 14,11%, respectivamente). Os valores para 2022 foram estimados com base nas projeções da inflação para 2021 e 2022 divulgadas pelo Boletim Focus do Banco Central (de 20/08/2021) e pela Nota de Conjuntura 17 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (de 24/08/2021).

A tabela a seguir expõe os valores *per capita* por categorias de matrícula: os valores praticados em 2021 – os mesmos da Resolução nº 01/2017 – e os valores propostos, resultantes da aplicação de fatores de correção pelo IPCA Alimentação e Bebidas, em que a linha de base foram os valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 67/2009 para o ano de 2010.

Valores *per capita* do PNAE de 2017 a 2021 e projeção para 2022 com base na atualização/projeção de valores pela inflação

Categoria de Matrícula	Valor 2017-2021	Valor Projetado 2022
Creche	1,07	1,89
Pré-escola	0,53	0,94
Escolas indígenas e quilombolas	0,64	1,47
Ensino Fundamental	0,36	0,74
Ensino Médio	0,36	0,74
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	0,32	0,74
Programa Novo Mais Educação	1,07	2,21
AEE no Contraturno	0,53	0,94
Tempo Integral	1,07	1,89
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00	2,65

Fonte: Elaborada com base nas resoluções do FNDE e atualização/projeção de valores utilizando o índice IPCA/IBGE – Alimentação e Bebidas.

A significativa defasagem dos valores *per capita* do PNAE ao longo dos últimos anos pode ser compreendida, em grande medida, pela corrosão do poder de compra gerada pela inflação no período, bem como pelo congelamento discricionário dos *per capita* do PNAE em 2010, 2013 e 2017 pela gestão do FNDE/MEC. Os valores *per capita* projetados para 2022 superam muito os valores vigentes de 2017 a 2021, destacando-se cinco categorias

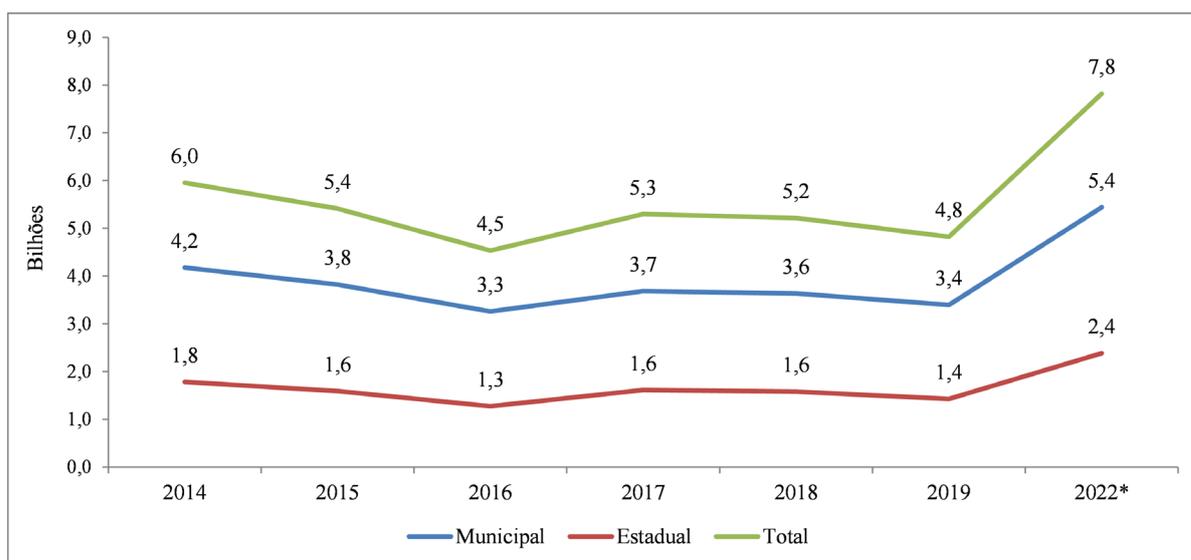
com uma diferença de mais de 100% (escolas indígenas e quilombolas, ensino fundamental, ensino médio, EJA, Novo Mais Educação).

No gráfico abaixo, aos valores efetivamente transferidos aos entes federativos por meio do PNAE (de 2014 a 2019) é acrescentada a projeção para 2022, a qual resultou da multiplicação do número de estudantes de 2019, por categoria considerada no PNAE, pelos valores *per capita*

atualizados (última coluna da tabela acima)². A projeção foi realizada recalculando os recursos efetivamente transferidos (valores pagos) pelo PNAE aos estados e municípios em 2019 com valores *per capita* proje-

tados para 2022. Para isso, foram utilizados os ‘Dados Financeiros do PNAE – Redes Estadual, Distrital e Municipal – Por Entidade Executora’ **disponibilizados pelo FNDE.**

Recursos do PNAE transferidos pelo FNDE aos entes federativos por dependência administrativa de 2014 a 2019¹ e projeção para 2022



Nota: (1) Valores pagos atualizados pelo ‘IPCA-Alimentação e Bebidas’ para dez/2020.

² Para a projeção do orçamento para 2022 realizou-se uma análise dos valores repassados pelo FNDE em 2019, contendo informações desagregadas das 12 ações de etapas e modalidades do PNAE e das unidades executoras (Distrito Federal, 25 redes estaduais e 5.501 redes municipais). O arquivo 2019 não contém informações da rede estadual do Amapá. Como não foi informado no arquivo do FNDE o número de matrículas por cada ação, realizou-se um procedimento para calcular o número equivalente de matrículas atendidas em 2019 em cada ação, utilizando a seguinte fórmula: ‘Matrículas equivalentes PNAE 2019 = [Valor pago ação / *per capita* ação / 200 dias letivos]’. Nesse procedimento, foram utilizados os valores *per capita* vigentes em 2019. Depois, como último procedimento para projeção do orçamento do PNAE 2022 aplicou-se a fórmula ‘VT = A x D x C’ para cada entidade executora.

Pela projeção gerada, o orçamento da despesa do PNAE deveria ser de R\$ 7,82 bilhões em 2022, o que representa 63,1% a mais (R\$ 3,0 bilhões) em relação ao montante de 2019 e 31% a mais (R\$ 1,87 bilhões) em relação a 2014 (maior valor da série). Em benefício dos(as) estudantes das redes estaduais, seriam R\$ 955,05 milhões a mais (67%) em comparação à despesa realizada de 2019 do Programa; a mesma comparação temporal resultaria em R\$ 2,05 bilhões a mais (60%) para as prefeituras aplicarem na compra de gêneros alimentícios para os(as) estudantes das redes municipais.

O estudo realizado pela Fineduca e pelo ÓAÊ, utilizado neste artigo, evidencia que os valores *per capita* do PNAE são baixos para contribuir mais efetivamente com as finalidades do Programa e, de modo geral, não foram atualizados sequer para recom-

por as perdas da inflação entre 2010 e 2020. Por esse motivo, e tendo presente o direito à alimentação escolar e seu não retrocesso, se faz urgente maior aporte de recursos ao PNAE.

Importa destacar que o congelamento dos valores *per capita* do PNAE e o decréscimo nos montantes transferidos põem em xeque a possibilidade de que a assistência financeira da União possa de fato contribuir com a SAN dos(as) educandos(as) por meio da oferta de alimentação escolar. Ou seja, põem em xeque uma contribuição mais efetiva da União à garantia de condições adequadas de permanência e de aprendizagem na escola. Por isso, reafirmamos a defesa de reajuste nos valores *per capita* do PNAE e a alocação de um volume muito maior de verbas ao Programa no orçamento da União, em 2022 e nos anos seguintes.



ANUÁRIO 2021

ÓAÊ

apoio

IBIRAPITANGA