



POLICY BRIEF #3

A BASE LEGAL E POLÍTICA DO PNAE: Construindo um Caminho para a Alimentação Escolar Sustentável



Programa
Mundial de
Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

FNDE



Programa Mundial de Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

POLICY BRIEF #3

A BASE LEGAL E POLÍTICA DO PNAE: Construindo um Caminho para a Alimentação Escolar Sustentável

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR



LINHA DO TEMPO

1955

Campanha de Merenda Escolar



1988

Constituição Cidadã



2003

Estratégia Fome Zero
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA
Programa Nacional de Alimentação Escolar
Programa Bolsa Família
Programa Nacional de Fortalecimento
da Agricultura Familiar - PRONAF



2006

Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN); Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)



2008

Decreto de Regulamentação do PAA



2009

Lei de Alimentação Escolar



2010

Direito Humano à Alimentação Adequada previsto pela Constituição
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
1o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



A linha do tempo acima busca retratar o caminho brasileiro até a implementação de um programa nacional de alimentação escolar vinculado à agricultura local, o PNAE. Para compreender essa trajetória, é preciso considerar um contexto mais amplo de combate à fome no país, por meio das principais bases legais e institucionais da segurança alimentar e nutricional desenvolvidas entre 1955 e 2010.



INTRODUÇÃO

A criação de marcos regulatórios legais e institucionais é uma maneira importante de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em nível nacional. A existência de normas que responsabilizem o Estado por assegurar a SAN cria mecanismos de prestação de contas e dá à população e às organizações nacionais e internacionais o poder de monitorar o Estado e exigir que certas medidas sejam tomadas. Da mesma forma, esses marcos regulatórios contribuem para institucionalizar o efetivo funcionamento dos sistemas alimentares, além de ajudarem a potencializar a coordenação multisetorial. Por fim, leis, estratégias, documentos de políticas e diretrizes são ferramentas de grande importância para garantir a sustentabilidade dos programas e das políticas públicas. O compartilhamento de boas práticas e o fomento à colaboração entre países do sul global são essenciais para criar e fortalecer esses marcos legais e institucionais e sua implementação.

Desde 2003, o Brasil vem adotando uma estratégia global para combater a fome e a desnutrição que articula uma variedade de programas, entre os quais está o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - uma iniciativa brasileira administrada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O PNAE é uma das iniciativas brasileiras mais amplas para a aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares. O programa é uma rede de proteção social para o desenvolvimento, com objetivos nutricionais específicos. O PNAE se tornou uma referência internacional na articulação entre alimentação escolar e intervenções para o desenvolvimento da agricultura, melhorando o estado nutricional das populações tradicionalmente mais vulneráveis.

Seguindo a lógica de se usar instrumentos regulatórios para garantir o direito à alimentação adequada, ocorreu em 2009 um grande acontecimento para a alimentação escolar. O país aprovou uma lei que regulamenta a implementação do PNAE, e que determina que no mínimo 30% de todos os produtos adquiridos para o programa devem ser provenientes da agricultura familiar. Esse marco legal consolidou a tentativa de potencializar e aumentar os impactos da alimentação escolar no Brasil ao torná-la vinculada à agricultura local.



O CAMINHO

Dois elementos foram centrais para estabelecer a segurança alimentar e nutricional como prioridade no Brasil: 1. A mobilização intensa e contínua da sociedade civil; e 2. uma institucionalização progressiva do tema, por meio da criação de políticas públicas e marcos legais.

Nesse âmbito, o primeiro acontecimento relevante que podemos mencionar é a assinatura do decreto que criou a “Campanha de Merendas Escolares” e a regulamentação da alimentação escolar, em 1955, que lançou as bases para o atual Programa Nacional de Alimentação Escolar. O PNAE procura causar impactos intersetoriais, por meio do fornecimento regular de merendas escolares, além de promover atividades para a educação alimentar e nutricional. O programa não é somente reconhecido por reduzir a fome no curto prazo, mas também por contribuir para o desenvolvimento cognitivo das crianças. O PNAE também pode ajudar a quebrar o ciclo de pobreza ao estimular que as crianças permaneçam na escola e que, futuramente, estejam preparadas para o mercado de trabalho.

Depois de outorgada a Constituição Federal de 1988, o direito à alimentação escolar ficou garantido para todos os estudantes do ensino básico. A expansão, descentralização e ampliação do alcance do PNAE aconteceram progressivamente ao longo dos anos, marcadas por uma série de previsões formais e legais que asseguraram o desenvolvimento do programa. Essa evolução também levou o programa à inclusão gradual de outros assuntos relacionados à nutrição e à agricultura familiar.

Em 2001, por exemplo, uma Medida Provisória que regulamentava a alimentação escolar estabeleceu que 70% dos recursos repassados pelo Governo Federal aos governos municipais deveriam ser aplicados exclusivamente em produtos básicos. Essa medida ajudou a garantir o respeito pelos hábitos alimentares locais e pela vocação agrícola de cada município, de modo a fomentar ainda mais o desenvolvimento da economia local.

No entanto, o modelo de alimentação escolar promovido pelo PNAE não pode ser dissociado do processo mais amplo de construção de um marco estruturado para o sistema brasileiro de segurança alimentar e nutricional.

Ainda em 2001, a ONG Instituto Cidadania produziu um documento intitulado “Projeto Fome Zero”, que enfatizava a gravidade do problema da fome no Brasil e a urgência na elaboração de uma política pública específica para combatê-la. O Projeto Fome Zero serviu de base para o Programa Fome Zero, lançado em 2003 pelo Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Assim, a segurança alimentar e nutricional (SAN) e a luta contra a fome tornaram-se os maiores pilares da agenda governamental.

Desde então, foi estabelecida uma série de políticas públicas, mecanismos institucionais e instrumentos legais, com o intuito de fortalecer o compromisso com a SAN da população por meio de sua institucionalização. Essas ferramentas são os alicerces do respeito ao direito à alimentação adequada no Brasil e da promoção do mesmo.



O Programa Fome Zero foi lançado e gradualmente expandido nos anos que se seguiram. Em pouco tempo, o programa começou a delinear a Estratégia Fome Zero, abrangendo um conjunto de políticas intersetoriais direcionadas às causas estruturais da fome e da insegurança alimentar. Essas políticas se concentravam em quatro eixos principais: 1. A expansão do acesso à alimentação pela população de baixa renda, 2. A geração de renda para os mais carentes; 3. O fortalecimento da agricultura familiar e 4. O incentivo à articulação, à mobilização e ao controle social.

Além do PNAE, outros três programas importantes estão contidos na Estratégia Fome Zero. O primeiro deles é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual fomenta compras institucionais de produtos da agricultura familiar. O segundo é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que facilita o crédito rural para agricultores familiares. E, finalmente, há o Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda condicionada que promove a saúde e a educação dos beneficiários e de suas famílias.

O principal instrumento legal relativo à SAN e à promoção do direito à alimentação adequada no Brasil é a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), criada em 2006. A lei confere ao poder público o dever de adotar medidas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional da população, com base nos princípios de universalidade, equidade, autonomia, participação social e transparência.

A LOSAN também estipula a criação de um Sistema Integrado de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio do qual as políticas públicas brasileiras para esse tema são coordenadas. Vale ressaltar que o SISAN incorpora mecanismos de participação social – conselhos sociais nos níveis federal, estadual e municipal, bem como conferências periódicas. O SISAN é a base organizacional para a implementação da SAN, abrangendo um conceito amplo desse tema e uma gestão intersetorial.

Para além da criação de um sistema nacional para operacionalizar as ações de segurança alimentar e nutricional, a LOSAN determinou a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN 2010) e um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012 – 2015). Enquanto a lei (LOSAN) estabelece os princípios e as diretrizes para a promoção da SAN no Brasil, a política pública (PNSAN) cria os mecanismos práticos para a implementação da lei, e o plano (PLANSAN) define as metas e ações a serem executadas dentro de um período delimitado.

Paralelamente a essas medidas mais abrangentes, o uso de mecanismos institucionais de compras na alimentação escolar também se concretizou por meio de instrumentos legais. Em 2009, um Projeto de Lei da Alimentação Escolar foi sancionado no Brasil. A lei de 2009, que veio a seguir, contribuiu para o fortalecimento e a expansão dos impactos intersetoriais do PNAE, graças a sua regulamentação. Nesse sentido, três elementos desse instrumento legal foram centrais: 1. A criação dos Conselhos de Alimentação Escolar como mecanismos de participação e controle sociais; 2. A obrigatoriedade de que os cardápios das escolas sejam desenvolvidos por nutricionistas; e 3. A estipulação de que, no mínimo, 30% das compras institucionais sejam provenientes de agricultura familiar. Em 2013, uma norma específica foi publicada para regulamentar as compras de agricultores familiares.



A implementação de instrumentos legais que fortalecem e asseguram a promoção da SAN é um recurso importante para que o Estado seja responsabilizado por qualquer violação de direitos. Todos os acontecimentos elencados neste documento ou apresentados na linha do tempo acima, além de serem o resultado de intensos processos de mobilização social, são também instrumentos cruciais para a organização das políticas de SAN. Em última análise, esses instrumentos já vinham incorporando progressivamente a noção de alimentação como um direito humano por princípio. A inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal Brasileira em 2010 contribuiu para reiterar e servir como referência para todos os instrumentos legais que discutem esse tema. Ademais, os marcos normativos e legais servem para garantir a estabilidade das ações para além de políticas de governo, transformando-as em políticas de Estado. Essas ferramentas também reforçam a lógica dos direitos e das garantias para os cidadãos – que podem, em última instância, recorrer ao Judiciário em caso de descumprimento de prerrogativas e direitos.

CONCLUSÃO

Há mais de 60 anos existem iniciativas de alimentação escolar no Brasil. Contudo, somente em 2009 o PNAE – em sua forma atual – foi oficialmente regulamentado por um instrumento legal. Como já vimos, uma das principais mudanças promovidas por essa regulamentação foi a obrigatoriedade de que 30% das compras institucionais fossem de produtos da agricultura familiar. Essa medida possibilitou o fortalecimento de economias locais e a promoção do desenvolvimento rural, além de contribuir para a construção de sistemas alimentares sustentáveis.

Os acontecimentos históricos detalhados neste documento deixam claro que a transformação do PNAE em um programa de alimentação escolar vinculado à agricultura local foi algo progressivo, e faz parte de um contexto mais amplo do desenvolvimento da SAN no Brasil. A história do PNAE também mostra a importância de haver garantias legais e institucionais, bem como mecanismos coordenados e multissetoriais que lancem as bases para a evolução do programa. Finalmente, nada disso teria sido possível sem a constante mobilização da sociedade civil para aprimorar a SAN, tampouco sem a vontade política necessária para fazer do programa uma iniciativa abrangente e universal.



Referências

- Balaban, Daniel Silva. Cooperação Internacional do Brasil para a Criação de Ações Nacionais Sustentáveis de Segurança Alimentar e Nutricional a Atuação do Brasil Através do Centro de Excelência Contra a Fome. In: Almino, João; Lima, Sérgio Eduardo Moreira. 30 anos da ABC – Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2017.
- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN. Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Brasília: CAISAN, 2011.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN; Food and Agriculture Organization – FAO; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília: CAISAN/FAO/ IICA, 2009.
- LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos, 2012.

POLICY BRIEF #3

A BASE LEGAL E POLÍTICA DO PNAE: Construindo um Caminho para a Alimentação Escolar Sustentável



FNDE

O WFP Centro de Excelência Brasil
é apoiado pelo

FNDE

