

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A LOOK AT THE NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM (PNAE) AS A PUBLIC FOOD SAFETY POLICY

Edna Raquel Hogemann¹
Benedito Adeodato da Fonseca²

RESUMO: No Brasil, as políticas públicas voltadas para a garantia da segurança alimentar têm como objetivo avaliar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de forma adequada, saudável e culturalmente apropriada. As políticas estão baseadas na concepção de que a fome se trata de um fenômeno social, e não simplesmente natural. Essas políticas visam combater a fome, promover a alimentação adequada e saudável, e garantir o direito humano à alimentação. Algumas das principais políticas públicas relacionadas à segurança alimentar no Brasil são: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Bolsa Família, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Cisternas. O Brasil, que saíra do Mapa da Fome, da ONU, em 2014, voltou a figurar nesse cenário a partir de 2016, sendo detectado um relevante agravamento da situação ao longo da pandemia de Covid-19 que assolou o mundo todo a partir de 2020. O novo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2023, acenou com a perspectiva de desfazer todas as iniciativas negacionistas e anunciou duas novas medidas de seu governo, aumento de 39% nos repasses no PNAE aos Estados e a Plataforma Mãos à Obra para mapear as obras a serem retomadas nas áreas de saúde, educação, esporte e cultura. Espera-se com isso que o Brasil saia do Mapa da Fome novamente.

PALAVRAS-CHAVE: Combate à fome; Direito humano; Fenômeno social; Mapa da fome; Políticas públicas; Segurança alimentar

ABSTRACT: In Brazil, public policies aimed at ensuring food security aim to guarantee regular and permanent access to quality food, in sufficient quantity, in an adequate, healthy and culturally appropriate way. The policies are based on the idea that hunger is a social phenomenon, not simply a natural one. These policies aim to fight hunger, promote adequate and healthy food, and guarantee the human right to food. Some of the main public policies related to food security in Brazil are: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE),

¹ Advogada desde 1999. Pós-Doutora em Direito, pela Universidade Estácio de Sá/RJ, Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2006), Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2002), Pós-Graduação Lato Sensu em Bioética, pela Red Bioética UNESCO (2010), Pós-Graduação Lato-Sensu em História do Direito Brasileiro, pela Universidade Estácio de Sá - UNESA (2007), Graduada em Jornalismo, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (1977) e Bacharel em Direito pela Universidade do Grande Rio (1999). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Decana, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UniRio.

² Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ); Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo Instituto de Economia (IE/UFRJ); Graduado em Economia (IE/UFRJ). Professor Associado da UNIRIO, atuando nos cursos de Graduação em Administração Pública, Direito e Ciência Política. Professor de quadro permanente do programa de Pós-Graduação do Mestrado em Direito (PPGD). Atualmente é Vice-Reitor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Membro dos Conselhos Superiores CONSEPE e CONSUNI da UNIRIO.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Bolsa Família, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Cisternas. Brazil, which had left the UN Hunger Map in 2014, has returned to this scenario since 2016, with a significant worsening of the situation being detected throughout the Covid-19 pandemic that devastated the whole world from 2020. The new president, Luiz Inácio Lula da Silva, from 2023, waved with the perspective of undoing all denialist initiatives and announced two new measures of his government, a 39% increase in transfers in the PNAE States and the Mãos à Obra Platform to map the works to be resumed in the areas of health, education, sports and culture. It is hoped that Brazil will leave the Hunger Map again.

KEY-WORDS: Combating hunger; Human right; social phenomenon; Hunger map.; Public. policy; Food safety

I. INTRODUÇÃO

A questão da fome e de forma mais abrangente da segurança alimentar tem sido objeto de muita discussão tanto nos meios acadêmicos quanto político e mesmo institucional. Com o crescimento da agenda sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), não há espaço para se falar em políticas públicas sem abordar essa questão.

Diante de tal quadro e sendo o Brasil um país onde as desigualdades ainda são marcantes, com amplo contingente populacional entre aqueles que percebem pouca ou nenhuma renda formal e perene, a abordagem sobre a questão alimentar reveste-se da maior importância para que não seja o flagelo esquecido mas, também, para fomentar o pensamento crítico e a busca de soluções que possam viabilizar o respeito à pessoa humana.

Nestes termos, o olhar sobre o Programa de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto instrumento de combate à fome, após um período de retrocesso nessa política pública, lança luzes para uma retomada acerca de possibilidades de garantir uma maior segurança alimentar para um contingente populacional cada vez maior e mais necessitado de que o Estado se ocupe de proteger seus cidadãos e conferir-lhes dignidade e verdadeira cidadania.

Para promover esse olhar crítico-reflexivo, os autores do presente estudos lançam mão da utilização de uma metodologia de pesquisa exploratória, de tipo qualitativo, de recursos bibliográficos e método dialético, tendo por lastro teórico as reflexões sobre a temática promovidas por Pinheiro e Takagi, que se debruçaram sobre os modelos de políticas públicas de combate à fome, numa perspectiva perquiridora.

Assim, o trabalho se apresenta em tópicos, sendo o primeiro introdutório; o segundo, introduz ao leitor um retrospecto histórico das principais políticas públicas voltadas para

segurança alimentar; o terceiro, que aborda em específico a criação do Programa Nacional De Alimentação Escolar (Pnae); o quarto tópico promove uma reflexão a respeito da crise na segurança alimentar em nosso país que culmina com nosso retorno ao Mapa da Fome, da ONU; o quinto tópico apresenta as perspectivas e iniciativas já ocorridas, após a mudança na condução do governo federal, nas eleições de 2022 e, conclusivamente, os autores sinalizam para a necessária continuidade das mudanças prometidas para que se resolva as carências da situação de segurança alimentar de alunos e alunas da rede pública deste país.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

No Brasil, as políticas públicas voltadas para a garantia da segurança alimentar têm como objetivo avaliar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de forma adequada, saudável e culturalmente apropriada. Essas políticas visam combater a fome, promover a alimentação adequada e saudável, e garantir o direito humano à alimentação.

Algumas das principais políticas públicas relacionadas à segurança alimentar no Brasil são:

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Como mencionado anteriormente, o PNAE busca oferecer alimentação adequada e saudável a estudantes da educação básica, promovendo o acesso à alimentação nas escolas e contribuindo para a promoção da segurança alimentar. O programa prevê repasses de recursos federais para Estados e municípios, baseado no número de alunos de cada rede.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): O PAA incentiva a agricultura familiar e o abastecimento alimentar por meio da compra direta de alimentos produzidos por agricultores familiares. Esses alimentos são destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, além de instituições sociais.

Bolsa Família: O Bolsa Família é um programa de transferência de renda que contribui para a segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O programa visa garantir a complementação de renda das famílias para que possam suprir suas necessidades básicas, incluindo a alimentação.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): O Pronaf é uma política de crédito destinada a agricultores familiares e assentados da reforma agrária, que visa

promover o desenvolvimento da agricultura familiar por meio do acesso a recursos financeiros e assistência técnica.

Programa Cisternas: O Programa Cisternas tem como objetivo garantir o acesso à água para consumo humano e produção de alimentos em regiões semiáridas do país. A iniciativa busca enfrentar a escassez de água e promover a segurança hídrica e alimentar nessas regiões.

Essas são apenas algumas das políticas públicas voltadas para a segurança alimentar no Brasil. O país tem adotado uma abordagem ampla, integrando diferentes programas e ações que visam garantir o direito à alimentação adequada e combater a fome e a insegurança alimentar. O fortalecimento da agricultura familiar, o estímulo à produção de alimentos saudáveis e o acesso a programas de transferência de renda são estratégias importantes para promover a segurança alimentar no país.

No presente ensaio, os autores voltam seu olhar crítico-reflexivo para a evolução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto uma política pública brasileira que visa oferecer alimentação adequada e saudável a estudantes da educação básica, incluindo creches, pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. O PNAE é considerado uma importante estratégia de segurança alimentar no país.

O PNAE tem como objetivos principais garantir o direito à alimentação adequada e promover hábitos alimentares saudáveis entre os estudantes, além de contribuir para o processo de ensino-aprendizagem. O programa prevê a oferta diária de refeições que atendam às necessidades nutricionais dos estudantes, levando em consideração aspectos como idade, fase de desenvolvimento e cultura alimentar.

Como política pública de segurança alimentar, o PNAE desempenha um papel fundamental ao assegurar o acesso à alimentação para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Muitos estudantes dependem da alimentação escolar como uma de suas principais refeições diárias, garantindo assim seu direito à alimentação adequada.

Além disso, o PNAE promove a compra de alimentos da agricultura familiar, contribuindo para o fortalecimento desse setor e para o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais. Essa iniciativa estimula a produção local de alimentos, reduzindo a dependência de alimentos importados e fortalecendo a economia local.

Ao proporcionar uma alimentação saudável e balanceada, o PNAE também contribui para a promoção da saúde e prevenção de doenças entre os estudantes. Alimentação adequada e nutritiva é essencial para o desenvolvimento físico e cognitivo das crianças e jovens, influenciando positivamente seu desempenho escolar e qualidade de vida.

Em resumo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é reconhecido como uma importante política pública de segurança alimentar, que visa garantir o direito à alimentação adequada e promover hábitos alimentares saudáveis entre os estudantes da educação básica, ao mesmo tempo em que estimula o desenvolvimento da agricultura familiar e contribui para a promoção da saúde e do aprendizado.

3. SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

A temática da necessidade de políticas públicas voltadas à assistência alimentar da população mais carentes, passou a estar presente no âmbito das preocupações governamentais brasileiras a partir do final dos anos 1930, como parte integrante da estratégia de poder do presidente Getúlio Vargas, que inaugurou uma era de governança voltada para as práticas populistas e nacionalistas.

Desse mesmo período são os estudos de Josué de Castro, datados de 1937, quando publica o trabalho intitulado: “A alimentação Brasileira a Luz da Geografia Humana”, que já assinalavam os flagelos sociais que a fome provocava em todo o território nacional, em especial na região Nordeste, analisando do fenômeno da fome por intermédio de um tratamento geográfico dessa questão.

3.1 O caminhar das políticas públicas de combate à fome

Ao considerar que a fome se trata de um fenômeno social, e não simplesmente natural, Castro sublinha em suas obras a necessidade de ações de caráter afirmativo na perspectiva da reversão desse cenário, com a necessidade da criação de políticas públicas específicas. Esse autor considerava que a inexistência de renda constituía uma das mais graves ameaças à competência de um sem-número de famílias em prover suas necessidades alimentares, mormente no interior do sertão nordestino.

Suas pesquisas pioneiras tiveram um forte impacto na opinião pública nacional e internacional, tendo papel de relevante influência no lançamento do Decreto-lei (DL) nº 399, que estipulou a criação do salário-mínimo (SM) nacional, em 1938, estabelecendo uma remuneração mínima que permitisse a

todos os trabalhadores adultos a satisfação de suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. (SILVA, 2014, p. 17)

Josué de Castro³ também pode ser considerado enquanto um dos pioneiros na defesa da incorporação do componente nutricional como um demarcador de qualidade em termos de alimentação e nutrição. Ele propugnou que a existência e produção do fenômeno fome não se restringe ao número de proteínas e calorias ingeridas diariamente por uma pessoa, mas por haver naquela determinada pessoa uma deficiência de micronutrientes como ferro e vitamina A, que se consubstanciaram como indicadores biológicos para o fenômeno por ele denominado “fome oculta” (PINHEIRO, 2009).

No que diz respeito às ações e estruturas diretamente ligadas à temática da segurança alimentar estabelecidas pelo governo Vargas, Silva (2014, p. 17) aponta que

(...) as primeiras foram implementadas por meio das instituições de previdência social da época. Em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi). No ano seguinte, houve uma evolução com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), ligado ao Ministério do Trabalho, em substituição ao Serviço Central.¹⁰ Porém, a nova estrutura do SAPS entrou em crise a partir da destituição de Getúlio Vargas em 1945, até ser extinta em 1962.

Todavia, as origens do programa remontam ao início dos anos 40, quando o então Instituto de Nutrição defendia a criação de um programa nacional de merenda escolar, ideia que não foi para frente por conta de problemas financeiros.

Sendo certo apontar que para conduzir as políticas nacionais voltadas para a alimentação, foi formada, em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), responsável pela concepção do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952, tendo por base os resultados de um diagnóstico decorrentes de suas pesquisas sobre o estado nutricional e os hábitos alimentares e da nossa população.

Importante demarcar que a CNA fundou extinta no período ditatorial, sendo substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado por meio da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, como autarquia do Ministério da Saúde que irá associar as

³ Josué de Castro foi também defensor ardoroso da reforma agrária, enxergando-a como uma estratégia necessária para o Brasil, em virtude de sua imensa extensão territorial, para a democratização da terra e o acesso a um número grande de famílias aos meios naturais para garantir sua soberania alimentar e, ao mesmo tempo, integrá-las aos circuitos econômicos locais. (SILVA, 2014, p. 19)

atribuições já constituídas e desempenhadas pelas instituições que o precederam à promoção, fiscalização e avaliação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O INAN foi considerado um dos “projetos de impacto” do governo militar – tendo como presidente à época o general Médici – na área da assistência alimentar, e instituiu um conjunto de programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social (Pinheiro, 2009).

No entanto, é de fundamental importância demarcar, no que diz respeito aos caminhos trilhados pelas políticas públicas voltadas ao combate da fome em nosso país, que

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor. Ademais, os programas desenvolvidos eram fortemente influenciados por organismos internacionais, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados, como aconteceu, segundo Pinheiro (2009), com a introdução do leite em pó nos programas internacionais de ajuda alimentar. Nessa concepção, o planejamento da produção de alimentos no país tinha seu valor estratégico muito mais voltado ao controle da inflação. (SILVA, 2014, p. 20).

Cabe o registro de algumas iniciativas governamentais datadas do início dos anos 1960, consubstanciadas pela criação de algumas estruturas que tiveram importantes papéis na operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos pelo governo federal. São elas: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), órgão do Ministério da Agricultura, criada em 1962 e extinta em 2014 e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), também criada em 1962 que, com a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), comporiam o Sistema Nacional de Abastecimento.

No curso do período ditatorial, em particular na década de 1970, dois novos programas são criados. Em 1973, foi lançado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), por meio do DL nº 72.034, que irá durar somente um ano, sendo substituído pelo II Pronam, que será lançado em fevereiro de 1976.

Entre as ações implementadas para atender algumas das diretrizes do II Pronan, destaca-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT),

instituído pela Lei nº 6.321 de 1976, que permanece em vigor sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O PAT permite às empresas realizarem programas de alimentação de seus trabalhadores e deduzirem o dobro dos gastos efetuados no lucro tributável, para fins de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). O objetivo central desse programa é melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, em especial os de baixa renda, para evitar doenças e acidentes de trabalho, bem como propiciar aumento da produtividade. (SILVA, 2014, p. 21)

No entanto, a perspectiva política clientelista de viés conservador e retrógrado dos governos militares, aliada a questões vinculadas aos interesses locais, vão impedir a plena efetividade do II Pronan, e muitas de suas propostas estabelecidas sequer saíram do papel. Silva (2014) aponta que alguns outros programas de alimentação teriam sido criados durante os governos militares (1964-1984), mas sem que se enquadrassem às próprias diretrizes gerais estabelecidas oficialmente. De modo geral, além de a distribuição de alimentos ser efetivada a partir da utilização de produtos industrializados, tais programas findavam por se transformar em moeda corrente de políticas clientelistas voltadas a favorecer as elites políticas regionais. Houve ainda a tentativa do estabelecimento de um II Pronam, sem sucesso, tendo sido o INAN extinto em 1997.

Os novos ares da mudança vão surgir, inicialmente com a primeira eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, responsável pela criação de um novo programa, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado por meio da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, que estabeleceu um programa vinculado às ações dirigidas ao combate contra a fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, garantindo o acesso diário à alimentação, que passou a ser conhecido como Cartão Alimentação.

Importante demarcar que esse programa apresentava em sua concepção características parecidas com a proposta concebida em 1958 pelo então deputado federal Josué de Castro (já referenciado no presente estudo), o Cupom Alimentação, e também do Programa do Leite, implementado no governo do presidente Sarney, primeiro presidente civil, pós ditadura militar.

As estratégias de segurança alimentar e nutricional aplicadas desde meados da década de 1990 e reforçadas pelas novas iniciativas, desde 2003, levaram o país a finalmente sair do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2014, na medida em que, os dados oficiais apontavam que de 2002 a 2013, caiu 82% a população de brasileiros considerados em situação de subalimentação.

Segundo a Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), alguns fatores principais foram decisivos para os resultados:

- a) Aumento da oferta de alimentos: em 10 anos, a disponibilidade de calorias para a população cresceu 10%;
- b) Aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real de 71,5% do salário-mínimo e geração de 21 milhões de empregos;
- c) Programa do Governo Federal de Acesso à Renda;
- d) 43 milhões de crianças e jovens com refeições;
- e) Governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

3.2 Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de responsabilidade do Ministério de Educação e Cultura (MEC), foi criado no Brasil em 1955, por meio da Lei nº 2.713. Inicialmente, o programa tinha o objetivo de fornecer alimentação escolar para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Ao longo dos anos, o programa passou por diversas alterações e ampliações, expandindo seu escopo e se tornando uma política pública nacional abrangente. Ele tem por escopo o fornecimento de alimentação às crianças matriculadas em escolas públicas, desempenhando papel estratégico no acesso à alimentação para uma parcela numericamente expressiva da população em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Embora seja uma ação estatal que é implementada há décadas, não se pode negar que sempre esteve atrelada às orientações econômicas e políticas dos governos de plantão, para a definição de sua abrangência e, em especial, no que diz respeito ao volume de recursos.

O impacto da gestão governamental do presidente Lula se fez sentir, por evidente, em 2003, quando uma parceria entabulada com o MEC, fez com que os recursos do PNAE repassados para as escolas fossem sensivelmente ampliados. Segundo Takagi (2010, p. 67):

O valor per capita da merenda da pré-escola foi ampliado de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia, beneficiando 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o País. Além disso, foi ampliado, de forma inédita, o benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber o repasse de R\$ 0,18 per capita/dia, beneficiando 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches.

Outra ação foi o aumento do repasse da alimentação escolar em escolas indígenas de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 per capita/dia, beneficiando 116 mil alunos.

Em 2008, a modalidade de aquisição de alimentos para atendimento do PNAE foi incorporada ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído em julho de 2003, por meio da Lei nº 10.696, que possui um caráter inovador, na medida em que passou a permitir a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela CONAB, para doação a entidades sociais, merenda escolar ou formação de estoques, integrando política agrícola e de segurança alimentar (SILVA, 2014).

Além disso, o PNAE foi consolidado e fortalecido em 2009, com a aprovação da Lei nº 11.947, que estabeleceu novas diretrizes para a execução do programa. Essa lei definiu que a alimentação escolar deve ser oferecida de forma gratuita e diária aos estudantes da educação básica, sendo financiada pelo governo federal em parceria com os estados, municípios e o Distrito Federal.

Uma das características importantes do PNAE é a obrigatoriedade da utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a compra de produtos da agricultura familiar. Essa medida busca incentivar a produção local de alimentos, fortalecer a economia das comunidades rurais e promover uma alimentação mais saudável e sustentável⁴.

O PNAE é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão vinculado ao Ministério da Educação. O FNDE é responsável pela operacionalização do programa, como repasse de recursos, acompanhamento e monitoramento da execução, além da definição de diretrizes e normas.

A criação do PNAE reflete o reconhecimento da importância da alimentação escolar como uma estratégia para garantir o direito à alimentação adequada, promover a igualdade de oportunidades na educação e contribuir para o desenvolvimento integral dos estudantes. O programa desempenha um papel fundamental na promoção da segurança alimentar, no combate à fome e na melhoria da qualidade de vida de milhões de crianças e jovens brasileiros.

⁴ A agricultura familiar é a principal responsável pela produção de boa parte dos principais alimentos in natura consumidos pela população brasileira. Responde por 80% do valor da mandioca produzida, 42% do feijão e algumas frutas, como 69% do abacaxi, de acordo com informações do último Censo Agro realizado pelo IBGE. (MIDIANINJA, 2022)

4. A CRISE DA SEGURANÇA ALIMENTAR E DO PNAE NO PERÍODO DE 2016 A 2022

O Brasil, que saíra do Mapa da Fome, da ONU, em 2014, voltou a figurar nesse cenário a partir de 2016, sendo detectado um relevante agravamento da situação ao longo da pandemia de Covid-19 que assolou o mundo todo a partir de 2020.

Políticas estatais, tanto de enfrentamento da pandemia, caracterizadas pelo negacionismo, quanto o descumprimento das normativas legais reguladoras dos programas de segurança alimentar em geral, mas especialmente em relação a crianças e adolescentes nas escolas, além do aumento exponencial do desemprego, foram algumas das causas desse retrocesso.

Em 2022, o Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil apontou que 33,1 milhões de pessoas não têm garantido o que comer — o que representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome.

De acordo com dados obtidos nesse estudo, mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave. (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Não por acaso, no curso do período do governo de Jair Bolsonaro, houve algumas controvérsias e preocupações relacionadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Algumas das questões levantadas foram as seguintes:

Redução de recursos: Houve relatos de redução orçamentária para o PNAE durante o governo Bolsonaro. Essa redução de recursos financeiros pode impactar a qualidade e a abrangência da alimentação oferecida aos estudantes, dificultando a promoção de uma alimentação adequada e saudável.

Desde 2019 até o final de seu mandato, o governo Bolsonaro promoveu um contingenciamento significativo nos recursos destinados à educação, o que inclui o PNAE. Essa redução de recursos gerou preocupações sobre o impacto na qualidade e na abrangência da alimentação oferecida aos estudantes.

Em matéria jornalística veiculada em 05 de setembro de 2022, lê-se:

O governo do presidente Jair Bolsonaro (PL) deixou de prever reajuste ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) ao apresentar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o Congresso Nacional na quarta-

feira (31). A versão enviada ao Legislativo mantém o represetamento das verbas destinadas ao Pnae, que não são corrigidas desde 2017. O valor indicado no projeto é inferior a R\$ 4 bilhões (R\$ 3.961.907.292,00) e muito semelhante ao de 2022. (MIDIANINJA, 2022, p. 01)

O contingenciamento de recursos foi alvo de críticas por parte de especialistas em educação, nutrição e organizações da sociedade civil, que alertaram para os possíveis efeitos negativos na alimentação escolar e na promoção da segurança alimentar.

O Observatório da Alimentação Escolar divulgou uma nota em que externa profunda insatisfação com o veto que o presidente Bolsonaro realizou na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022, que previa o reajuste dos valores per capita do PNAE pela inflação (IPCA), que não acontecia desde 2017. “Denunciamos, mais uma vez, o descaso do atual governo com o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas”, lembrando que o veto atingiu também cozinheiras, nutricionistas, professores e demais profissionais vinculados à educação que vivenciam em seu cotidiano a escassez de recursos para garantir o básico de uma alimentação escolar de qualidade, tal como a lei determina.

Imagine o que se consegue colocar em um prato de comida com apenas R\$0,53, especialmente considerando a alta de preços dos alimentos nos últimos meses. Pois é esse o valor do repasse do governo federal para alimentação de cada aluno da pré-escola, justamente o que está na primeira infância, fase crucial do desenvolvimento.

Para os que estão no ensino fundamental e no médio, o valor é ainda mais baixo, R\$0,36 por estudante. A verba per capita só ultrapassa R\$1,0 para os horários escolares estendidos. Nas creches é de R\$1,07, no ensino integral varia entre R\$1,07 e R\$2. (MATTOS, 2022, p. 01)

A redução orçamentária pode ter consequências, como a diminuição da variedade e da qualidade dos alimentos oferecidos, a restrição de atendimento a menos estudantes, a impossibilidade de realizar investimentos em infraestrutura nas escolas e a dificuldade de cumprir as diretrizes nutricionais estabelecidas para o programa.

Flexibilização de critérios nutricionais: Foram propostas mudanças nos critérios nutricionais exigidos para a alimentação escolar, incluindo a flexibilização das regras de oferta de alimentos saudáveis e a possibilidade de inclusão de alimentos ultraprocessados. Essas

propostas geraram preocupações sobre o comprometimento da qualidade nutricional das refeições fornecidas aos estudantes.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, houve discussões sobre a possibilidade de flexibilização dos critérios nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essas discussões geraram preocupações e controvérsias em relação à qualidade nutricional da alimentação oferecida aos estudantes.

Uma proposta que causou polêmica foi a ideia de permitir a inclusão de alimentos ultraprocessados no cardápio do PNAE. Essa proposta gerou críticas por parte de especialistas em nutrição, saúde e educação, que argumentaram que alimentos ultraprocessados são geralmente ricos em açúcar, gorduras saturadas e sódio, e pobres em nutrientes essenciais. A inclusão desses alimentos poderia comprometer a promoção de uma alimentação saudável e adequada no ambiente escolar.

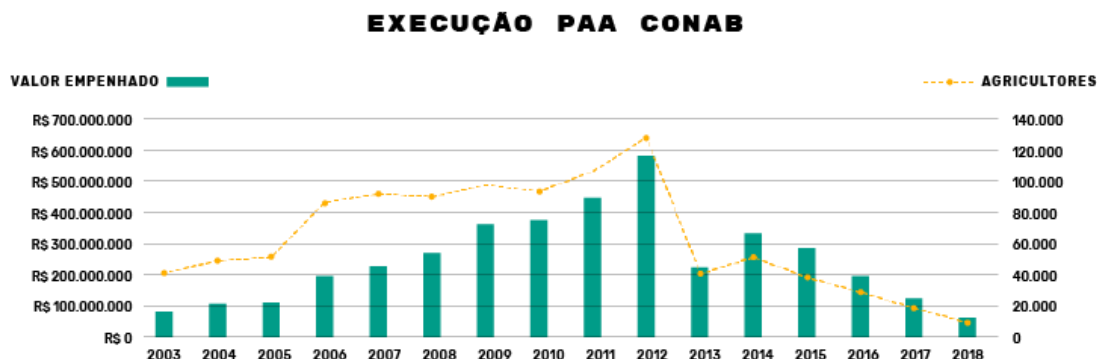
É importante ressaltar que as diretrizes nutricionais do programa visam promover uma alimentação saudável e adequada, priorizando alimentos in natura ou minimamente processados, frutas, legumes, verduras, cereais integrais, entre outros alimentos nutritivos.

Acesso a alimentos da agricultura familiar: Houve questionamentos sobre a continuidade e a efetividade das políticas de compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. A promoção da produção local e o apoio aos agricultores familiares são aspectos importantes do programa, mas a sua implementação pode ter sido afetada durante esse período.

A promoção da compra de produtos da agricultura familiar é uma das diretrizes do programa, visando fortalecer esse setor e garantir uma alimentação saudável e sustentável nas escolas. No entanto, algumas questões foram levantadas em relação a possíveis dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares para participar efetivamente do PNAE durante o governo Bolsonaro. Alguns dos obstáculos mencionados incluem:

Descontinuidade de políticas de incentivo: Houve preocupações em relação à descontinuidade de políticas e programas de apoio à agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Essas iniciativas são fundamentais para fortalecer os agricultores familiares e facilitar sua participação no fornecimento de alimentos para o PNAE.

Tabela 1: Evolução do PAA desde sua criação



Fonte: Brasildefato.com.br

Em relação ao enfraquecimento, quiçá à ausência de políticas públicas de incentivo à produção agrícola familiar, base do PAA, desde o governo do presidente Michel Temer e com sequência no governo Bolsonaro, importante afirmação de Silvio Porto o diretor que mais tempo ficou à frente da companhia, entre 2003 e 2014, em entrevista concedida ao jornalista Leandro Melito, em janeiro de 2020:

O PAA praticamente acabou. Eu diria que virou uma lenda. Ficou para a história, já não representa uma alternativa. Permitir que produtos disponíveis em baixo volume, mas que podem ser aproveitados, possam ser incluídos no programa, isso tudo já se perdeu. Porque o grande diferencial era a compra simultânea que a Conab realizava.

Dificuldades burocráticas: Agricultores familiares relataram dificuldades burocráticas no processo de cadastramento e habilitação para fornecer alimentos ao PNAE. A complexidade dos trâmites e a falta de assistência técnica dificultaram a participação desses agricultores, especialmente os de menor porte, que possuem menos recursos e conhecimento sobre os procedimentos administrativos.

Em documento publicado em dezembro de 2022, intitulado “Impactos do Programa De Aquisição de Alimentos sobre a Produção dos Agricultores Familiares”, o Ipea confirma que os agricultores estão tendo dificuldade em acessar o programa. Entre as principais queixas estão o excesso de burocracia, a dificuldade dos mais pobres em conseguir documentos, as

complicações com transporte e armazenamento e a falta de organização de produtores locais em cooperativas e associações.

“Esses problemas causam também atrasos na liberação dos recursos por falta de documentação adequada. Outro ponto destacado se relaciona à grande dificuldade dos agricultores em atender às normas higiênico-sanitárias, sobretudo no caso dos produtos de origem animal” (IPEA, 2022), aponta o texto.

Falta de incentivo à produção local: Alguns críticos argumentaram que o governo Bolsonaro não enfatizou de forma adequada a importância da produção local e regional de alimentos para o PNAE. A falta de políticas específicas de estímulo à produção de alimentos pela agricultura familiar pode ter impactado negativamente o acesso a esses produtos.

É importante ressaltar que essas questões e preocupações foram levantadas por diferentes atores, incluindo organizações da sociedade civil, especialistas em nutrição e educação, e podem refletir perspectivas diversas.

V. SUPERANDO A CRISE: NÃO HÁ MAL QUE SEMPRE DURE

Depois de uma disputa eleitoral acirrada, em que o então presidente contou com o apoio de toda a máquina governamental ao seu dispor, sagrou-se vencedor e novo presidente da República, voltando ao poder pela terceira vez, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). O novo presidente acenou com a perspectiva de desfazer todas as iniciativas negacionistas e contrárias ao interesse público de seu antecessor. Assim, anunciou que implementará duas novas medidas de seu governo tão logo tome posse.

São elas:

a) Reajuste da merenda escolar – aumento de 39% nos repasses no Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar) aos Estados; e

b) Plataforma Mãos à Obra – o programa mapeará as obras a serem retomadas nas áreas de saúde, educação, esporte e cultura; as unidades do Minha Casa, Minha Vida terão prioridade.

Com o reajuste para a merenda escolar, o orçamento do PNAE, que estava congelado há seis anos, será elevado de R\$ 3,96 bilhões para R\$ 5,57 bilhões. Além disso, o governo prometeu reajustes que vão de 25% a 200% nas bolsas de pesquisa, sendo contemplados alunos de graduação, pós, iniciação científica e do programa Permanência.

VI. CONCLUSÃO

Caminha-se para as considerações finais desse estudo que se propôs a promover um olhar crítico-reflexivo a respeito dos caminhos trilhados pelas políticas públicas estabelecidas em nosso país, no que concerne à segurança alimentar, com objetivo precípuo de analisar a situação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mormente após o fechamento do ciclo Temer-Bolsonaro.

Pode-se constatar que políticas públicas comprometidas com a segurança alimentar da população, em especial das crianças e adolescentes que frequentam o ambiente escolar, já fazem parte do cardápio de programas governamentais desde os idos da Revolução de 1930, com a implantação do Estado Novo, pelo então presidente da República Getúlio Vargas.

No entanto, todas essas iniciativas que adentraram os anos 1960 e tiveram, em alguma medida, solução de continuidade pelos governos ditatoriais, desde 1964 até a transição democrática, não foram ou suficientes ou consequentes a fim de afastar o fantasma da fome em nosso país. Exceção feita ao período dos anos 90 até 2014, quando finalmente e por um breve tempo nosso país deixou de figurar no Mapa da Fome da FAO.

Desde 2016 até o final do desastroso mandato do presidente Bolsonaro, como restou devidamente demonstrado ao longo do presente estudo, a situação da segurança alimentar, mormente dos alunos da rede pública de nosso país, se demonstrou descuidada, quando não relegada ao total esquecimento, sem contar com o descumprimento das questões basilares atinentes à política de implementação do PAA.

No entanto, a mudança na condução da presidência da República, com a posse do novo presidente em janeiro de 2023 e a implementação de medidas importantes no âmbito da segurança alimentar e da educação, estão a sinalizar que se está diante da perspectiva de que o pior já passou e será possível apostar que a situação de segurança alimentar de alunos e alunas da rede pública deste país estará novamente garantida. É o que os novos informes apontam.

REFERÊNCIAS

MATTOS, Laura. Folha de São Paulo. Governo federal ignora inflação e repassa menos de R\$1 par
alimentação de aluno. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/06/governo-federal-ignora-inflacao-e-repassa-menos-de-r-1-para-alimentacao-de-aluno.shtml>. Acesso em: 30 dez 2022.

MIDIANINJA. Pela segunda vez Bolsonaro negligencia Programa Nacional de Alimentação Escolar no orçamento federal. Disponível em: <https://midianinja.org/news/pela-segunda-vez-bolsonaro-negligencia-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-no-orcamento-federal/>. Acesso em 30 dez 2022.

PINHEIRO, Anelise R. **O. Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar** (2003-2006). 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PODER 360. Governo Lula anuncia novo pacote de bondades na 6ª feira. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/governo-lula-anuncia-novo-pacote-de-bondades-na-6a-feira/>.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2014.

TAKAGI, Maya. **A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 1.