



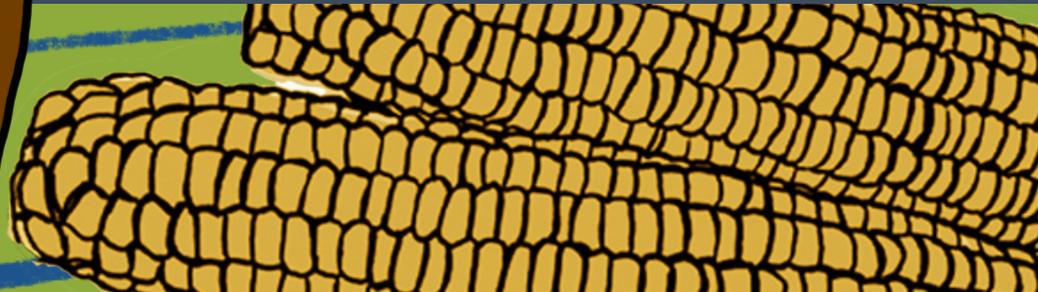
ÓAÊ

observatório da
alimentação
escolar

DOSSIÊ

ÓAÊ 2023 2024

Diversidades e desigualdades
na alimentação escolar



ÓAÊ

observatório da
alimentação
escolar

DOSSIÊ
ÓAÊ 2023
2024

Diversidades e desigualdades
na alimentação escolar

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

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Núcleo Executivo



FIAN
BRASIL



Comitê Consultivo

Ação da Cidadania

ACT - Promoção da Saúde

ActionAid Brasil

Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável

Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA)

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)

Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN)

Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)

Comissão de Presidentes de Conseas Estaduais (CPCE)

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

Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)

Federação Nacional de Nutricionistas (FNN)

Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar (FNCAE)

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)

Levante Popular da Juventude

Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

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

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

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)

Publicação

Coordenação e organização: Mariana Santarelli e Luana de Lima Cunha

Participam desta edição: Ana Carolina Benite, Ana Clara Duran, Daniela Bicalho, Eliete Cunha, Fernanda Mainier Hack, Fernando Merloto, Giorgia Russo, Ivanira Amaral Dias, Luana de Lima Cunha, Mariana Santarelli, Marília Albiero, Matheus Milosz, Paula Carvalho Pereda, Pedro Vasconcelos Rocha, Rosa Mattos, Rute Ramos da Silva Costa, Vanessa Schottz e Vitória Moraes

Revisão e edição: Priscila Viana

Projeto gráfico e diagramação: Talita Aquino

Ilustrações: Paula Dager

Apoio:

IBIRAPITANGA

Global Health
Advocacy Incubator



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

Dossiê ÓAÊ 2023-2024 : diversidades e desigualdades na alimentação escolar / organização Mariana Santarelli, Luana de Lima Cunha. -- 1. ed. -- Brasília, DF : FIAN Brasil : Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), 2023.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-88708-33-0

1. Alimentação escolar 2. Crianças e adolescentes - Direitos - Brasil 3. Merenda escolar - Brasil 4. Nutrição - Aspectos da saúde 5. Orientação nutricional 6. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil) 7. Segurança Alimentar e Nutricional, SAN - Brasil
I. Santarelli, Mariana. II. Cunha, Luana de Lima.

23-181627

CDD-371.7160981612

Índices para catálogo sistemático:

1. Alimentação escolar : Orientação nutricional :
Educação 371.7160981612

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ

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

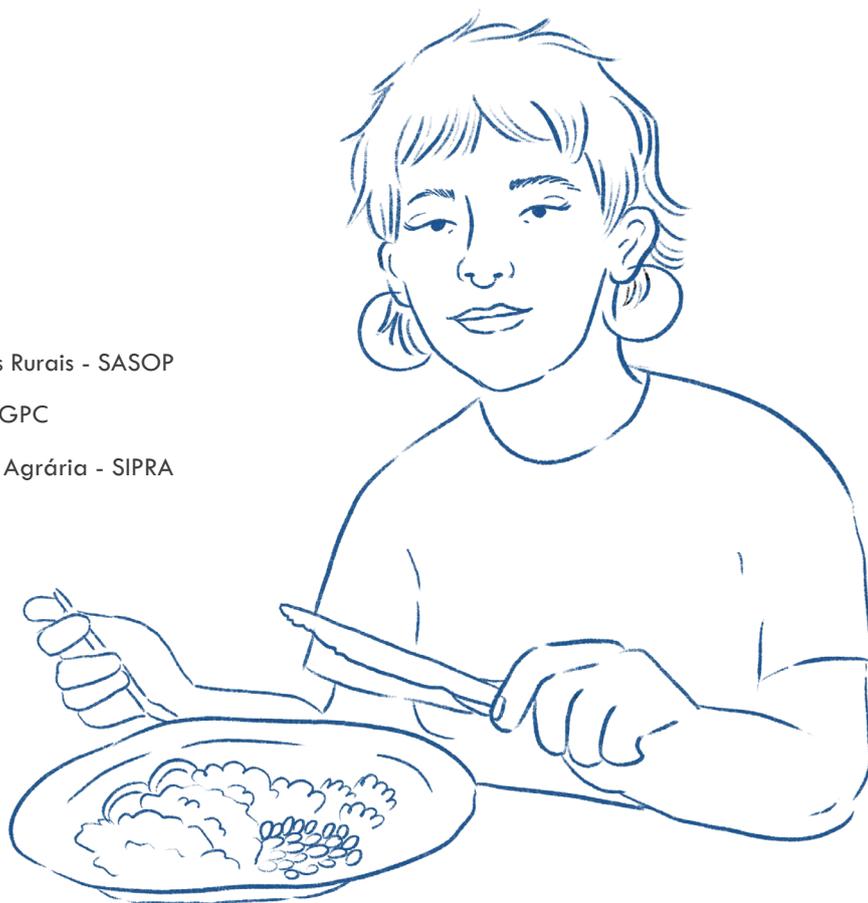
E-mail: observatorio@alimentacaoescolar.org.br

DEZEMBRO 2023

Lista de siglas

Articulação Nacional de Agroecologia - ANA
Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER
Associação Brasileira da Indústria de Alimentos - ABIA
Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Amendoim e Balas - ABICAB
Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas - ABIR
Cadastro da Agricultura Familiar - CAF
Cadernetas Agroecológicas - CAs
Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar - CECANE
Centro de Agricultura Alternativa - CAA
Centro de Referência de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - CERESSAN
Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA
Conselhos de Alimentação Escolar - CAE
Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional - Conseas
Conselho Nacional de Direito da Criança e Adolescente - CONANDA
Constituição Federal - CF
Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos - CONAQ
Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP
Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas - DHANA
Distrito Federal - DF
Educação Alimentar e Nutricional – EAN
Entidades Executoras – EExs
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA
Faculdade de Saúde Pública - FSP
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar - FBSSAN
Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE
Governança ambiental, social e corporativa - ESG
Guia Alimentar para a População Brasileira - GAPB
Insegurança alimentar - IA
Instituições de Ensino Superior - IES
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
Lei de Acesso à Informação - LAI

Medida Provisória - MPV
Ministério Público - MP
Necessidades Alimentares Especiais - NAE
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação - NEPA
Núcleo de Estudos e Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde - NUPENS
Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ
Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina - OTSS
Organizações Não-Governamentais - ONGs
Proposta de Emenda à Constituição - PEC
Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN
Povos e Comunidades Tradicionais - PCT
Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF
Programa de Pós-graduação em Teoria Econômica, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE
Programa Saúde na Escola – PSE
Projeto de Decreto Legislativo - PDL
Projeto de Lei - PL
Projeto de Lei Complementar - PLC
Projeto de Lei de Conversão - PLV
Projeto de Resolução - PR
Requerimento de Informação - RIC
Requerimento de Instituição de CPI - RCP
Segurança Alimentar e Nutricional - SAN
Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais - SASOP
Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC
Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA
Supremo Tribunal Federal - STF
Tribunal de Contas da União - TCU
Universidade de São Paulo - USP
Universidade Federal do Pará - UFPA
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ



SU MÁRIO



11 Introdução

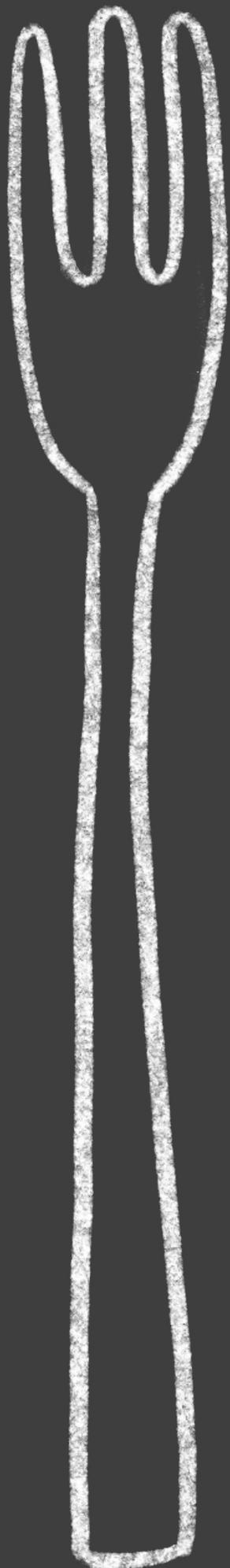
PARTE 1 Diversidades e desigualdades na alimentação escolar 15

ENTREVISTA: “Nós fomos as primeiras mulheres em Remanso a colocar o pescado nas escolas” 16
- *Eliete Cunha, pescadora artesanal*

O Programa Nacional de Alimentação Escolar em quilombos: caminhos para o direito à alimentação e à terra - *Rute Ramos da Silva Costa* 20

Abrir os caminhos por mais comida de verdade na alimentação escolar indígena: o que aprendemos com as mulheres Tikuna e os Guarani e Kaiowá - *Mariana Santarelli* 28

Mulheres e agroecologia no PNAE: reflexões da pesquisa-ação Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade - *Vanessa Schottz* 38



- Fator amazônico no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): desafios e perspectivas a partir da experiência do CECANE do Pará **46**
- *Ivanira Amaral Dias*
- Oferta de alimentos processados e ultraprocessados na alimentação escolar em municípios com maior proporção de estudantes indígenas e de povos e comunidades tradicionais **54**
- *Ana Clara Duran, Matheus Milosz, Ana Carolina Benite e Paula Carvalho Pereda*
- Os desafios de estudantes com necessidades alimentares especiais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) **72**
- *Fernanda Mainier Hack*

81

PARTE 2 **Controle social, Incidência política e exigibilidade do direito à alimentação escolar**

- 82** ENTREVISTA: “Eu só atuo quando o Poder Público falha. Se o Poder Público atua, eu não preciso atuar.”
- *Fernando Merloto, Ministério Público Federal (MPF)*
- 88** Guardiães do PNAE no *front*: desafios do monitoramento e controle social da alimentação escolar
- *Luana de Lima Cunha e Mariana Santarelli*
- 94** Identificar, prevenir e enfrentar conflitos de interesse e a interferência da indústria de ultraprocessados na alimentação escolar - *Vitória Moraes, Rosa Mattos e Marília Albiero*
- 104** Terceirização no PNAE: riscos jurídicos e implicações para o cumprimento das diretrizes da alimentação escolar
- *Daniela Bicalho e Giorgia Russo*
- 114** Programa Nacional de Alimentação Escolar no Congresso Nacional - elementos para uma agenda de proteção do direito à alimentação escolar - *Pedro Vasconcelos Rocha*

INTRO DUÇÃO





Carolina Maria de Jesus, no livro ‘Quarto de Despejo - Memórias de uma Favelada’ (1960), nos dizia que “o maior espetáculo do pobre na atualidade é comer”, o que é ainda muito atual em um país onde mais de 33 milhões de pessoas convivem com a fome. A atualidade do pensamento de Carolina, em conjunto com os ensinamentos de Josué de Castro, nos lembra a todo tempo que a fome é uma questão política. Também nos faz pensar que as escolhas políticas em torno da concepção e da execução das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN) e de combate à fome são também escolhas daqueles que comem, e que nem sempre estão devidamente atentos às iniquidades no acesso a estas políticas e às formas como o racismo estrutural e institucional opera, excluindo sobretudo as pessoas mais vulneráveis.

Não há dúvidas quanto à trajetória progressiva de universalização e atenção à diversidade no desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, em 2009, a partir da **Lei 11.947/2009**, passou a atender a todos(as) os(as) alunos(as) da rede básica de ensino, com diretrizes que preconizam o respeito à cultura alimentar, às tradições e hábitos alimentares saudáveis, e o atendimento às necessidades alimentares especiais. Foram também definidos valores *per capita* maiores para os(as) estudantes indígenas e quilombolas, como forma de reparação. Outro importante avanço, no sentido da desconcentração e democratização das compras públicas

de alimentos, foi a determinação de que 30% dos recursos do PNAE fossem destinados à compra direta da agricultura familiar, com prioridade para os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. Porém, o que se observa é que há ainda uma grande distância entre as determinações legais e o que acontece no mundo real da alimentação escolar em cada território.

Temos uma boa lei que rege o PNAE, mas há ainda muito a caminhar para a adequação de normas infralegais no desenho de financiamento e sobretudo, na execução do programa, para que as prioridades determinadas em lei e os demais mecanismos que reconhecem e buscam reconhecer diferenças e superar desigualdades possam se concretizar. Estamos caminhando a passos largos, mas há ainda um longo caminho para que o PNAE, em sua dimensão de promoção de sistemas alimentares saudáveis, justos e sustentáveis possa ser efetivo, o que passa necessariamente por maior atenção e dedicação para a superação de entraves e a promoção de políticas complementares capazes de viabilizar a inclusão de alimentos agroecológicos produzidos pelas mulheres, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e assentados(as) da reforma agrária.

É com debates desta natureza, e sobretudo com os olhos atentos à implemen-

tação do PNAE junto a estes sujeitos de direito, que esta edição do Dossiê ÓAÊ 2023-2024 está comprometida. A publicação apresenta um conjunto de 10 artigos e duas entrevistas, escritos por pesquisadores(as), membros das organizações e movimentos que fazem parte do Comitê Consultivo do PNAE, além de pessoas comprometidas com a defesa do programa.

O primeiro bloco, dedicado ao tema das diversidades e desigualdades no âmbito do PNAE, é aberto com uma entrevista inspiradora cedida pela pescadora artesanal Eliete Cunha, do município de Remanso, localizado na Bahia, às margens do Rio São Francisco, e que relata a potência do pescado na alimentação escolar e os desafios para a sua inclusão. Há também um conjunto de artigos que tratam dos desafios enfrentados pelas mulheres, povos indígenas e quilombolas no acesso à alimentação, dentre eles o artigo ‘Oferta de alimentos processados e ultraprocessados na alimentação escolar em municípios com maior proporção de estudantes indígenas e de povos e comunidades tradicionais’, que traz um recorte específico para escolas indígenas e quilombolas, a partir do estudo do Núcleo de Estudos e Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS), publicado em parceria com o ÓAÊ, por meio do **Policy Brief: Os municípios brasileiros estão prontos para cumprir com as metas de redução de compras de alimentos processados e ultraprocessados**

sados para a alimentação escolar?¹.

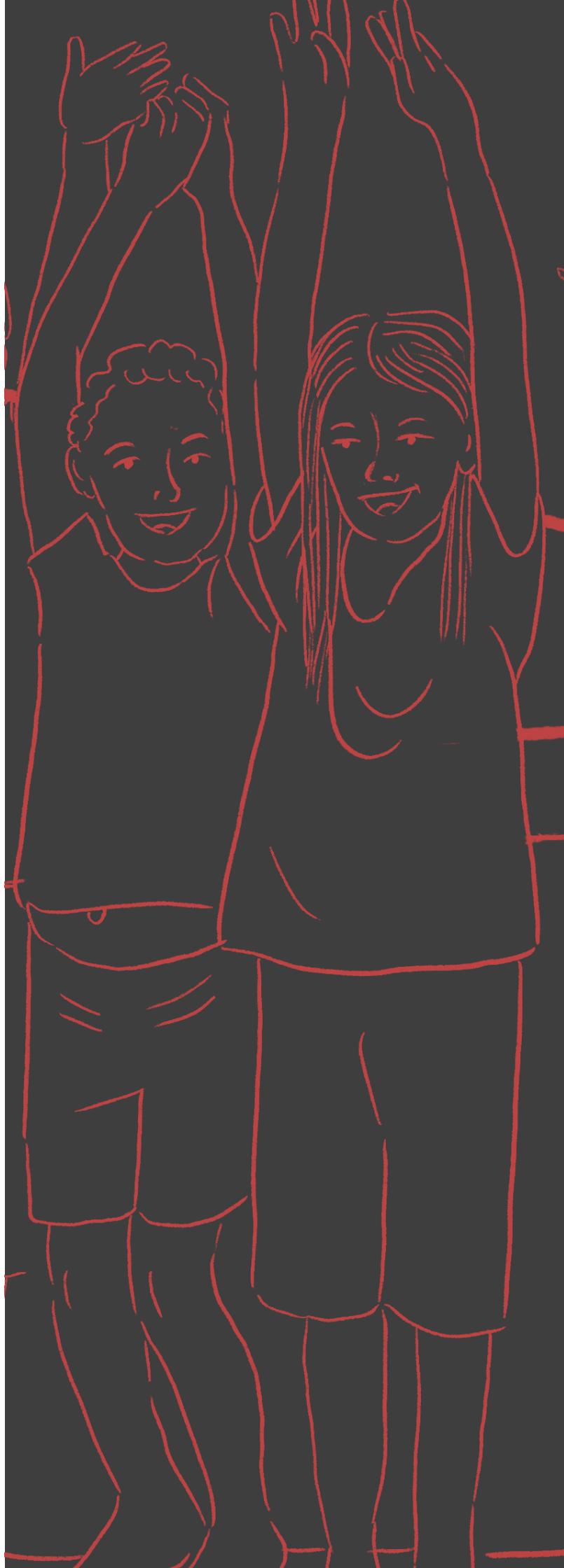
O artigo apresenta, ainda, os desafios para os(as) estudantes com necessidades especiais alimentares específicas, visando o aprimoramento do programa.

O segundo bloco é aberto com uma entrevista cedida pelo procurador da República no Amazonas, Fernando Merloto Soave, idealizador e coordenador da Catrapovos Brasil e da Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa). Os artigos deste bloco versam sobre controle social, incidência política e a exigibilidade do direito à alimentação escolar. Assuntos relevantes, como as formas de identificação e mitigação de conflitos de interesses no PNAE e as implicações do avanço da terceirização na alimentação escolar são também tratados. Por fim, apresentamos a agenda legislativa do ÓAÊ, com um artigo que tem como base uma **Nota Técnica do ÓAÊ**², que alerta para o risco dos mais de 100 projetos de lei que ameaçam a tão valiosa Lei do PNAE, principal alicerce de defesa da alimentação escolar brasileira.

Desejamos uma boa leitura!

1 Policy Brief: Os municípios brasileiros estão prontos para cumprir com as metas de redução de compras de alimentos processados e ultraprocessados para a alimentação escolar? Disponível em: <https://bit.ly/policybriefultraprocessadospnae>

2 Nota Técnica De Olho no PNAE: Análise de projetos de lei que alteram seu marco legal e orientações para proposições. Disponível em: <https://bit.ly/notatecnicapnae>





PARTE

Diversidades e desigualdades
na alimentação escolar

ENTREVISTA

“Nós fomos as primeiras mulheres em Remanso a colocar o pescado nas escolas”

Eliete Cunha Damião¹

O trabalho feminino na pesca artesanal, embora seja essencial em muitas etapas de coleta, beneficiamento e comercialização, é atravessado por uma série de desafios como a invisibilidade, a precarização e as dificuldades de reconhecimento. É nesse contexto que muitas pescadoras artesanais lutam para conseguir trabalhar e gerar renda em seus respectivos territórios.

No município baiano de Remanso, localizado a mais de 700 km da capital Salvador e às margens do Rio São Francisco, as pescadoras artesanais vêm conseguindo transformar essa realidade com muita união e perseverança. Para fortalecer a comercialização do pescado e minimizar a dependência com relação a atravessadores, elas fundaram a Associação de Pescadores e Pescadoras de Remanso (APPR) em 2009 e, por meio de uma intensa articulação junto ao poder público municipal, conseguiram acessar políticas públicas importantes

de promoção do direito à alimentação saudável e adequada, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Por meio do PNAE, elas fornecem o pescado para cerca de 70 escolas no município, nos formatos de filé, hambúrguer de peixe, peixe ao molho e sardinha em conserva. Já chegaram a fornecer 5 mil quilos de pescado para a alimentação escolar dos(as) estudantes do município. Porém, atualmente fornecem uma média de 1.500 quilos.

As mulheres de Remanso seguem na luta para ampliar e fortalecer a comercialização dos pescados, mas não deixam de celebrar as conquistas históricas que representam maior reconhecimento do trabalho feminino na pesca artesanal. Para falar sobre os desafios de acesso ao PNAE e os caminhos de resolução, conversamos com a pescadora Eliete Cunha Damião, integrante da APPR.

¹ Eliete Cunha Damião é pescadora artesanal e integrante da Associação de Pescadores e Pescadoras de Remanso (APPR).

Quais foram os maiores desafios enfrentados pelas mulheres de Remanso para fortalecer a Associação?

Os maiores desafios enfrentados por nós, mulheres da Associação, foi a aceitabilidade nas escolas, principalmente por parte das merendeiras e diretoras, porque elas falavam que peixe cheirava mal, que não era bom aquele cheiro na escola, e que as crianças poderiam não aceitar. E por muitas vezes, nós tivemos que entrar na cantina da escola para ensinar a preparar o peixe. Nessa época, nós entregávamos o peixe ao molho, que chamamos de sardinha caseira, e ensinávamos a fazer com o macarrão, com o cuscuz, para que as pessoas pudessem aceitar. E foi dentro das escolas, ensinando às merendeiras, que as crianças foram aceitando. E a gente percebia que não eram as crianças que não aceitavam. Quem não aceitava, na verdade, eram as merendeiras. Isso foi um grande desafio que tivemos que superar. E hoje, tanto as merendeiras quanto as diretoras ficam perguntando: “cadê o peixe?”, “quando vocês vão entregar o peixe?”.

Foi um desafio que nós vencemos. Mas, para vencermos, tivemos que entrar na cozinha e ensiná-las a fazer o peixe.

Quantas escolas são beneficiadas com o fornecimento do pescado em Remanso?

Hoje no município, temos 72 escolas e quase todas recebem o peixe na alimentação escolar. A dificuldade maior é para aquelas que ficam mais distantes, no interior, e não possuem energia elétrica, para conservar. Mas, quase todas recebem o pescado.

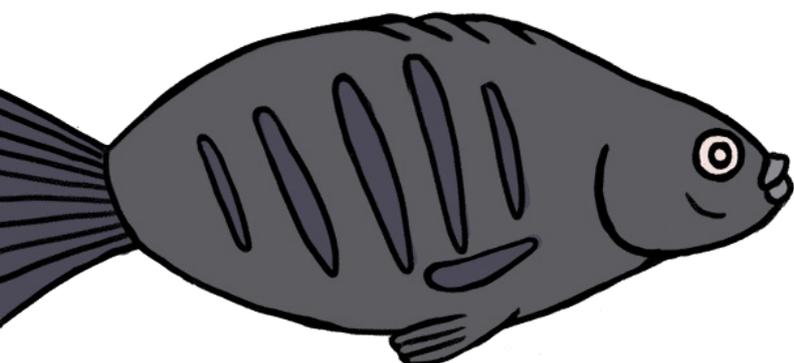
Quais são os peixes e em que quantidade são fornecidos às escolas mediante o PNAE?

A gente trabalha com tilápia, com o tucunaré e a pescada, que é o peixe que a gente faz o filé e faz ao molho. Já chegamos a vender 5 mil quilos para o município, anualmente. Esse ano, vendemos uma média de 1.500 quilos, porque existem duas entidades em Remanso que entregam. Tanto a Associação quanto a Colônia de Pescadores entrega esse pescado. Então, hoje o município está comprando apenas 1.500 quilos de peixe beneficiado pelas entidades. Mas, estamos na luta para aumentar, porque já vendemos mais.

Houve dificuldades em relação às exigências da Vigilância Sanitária para fornecer o pescado por meio do PNAE?

Houve uma grande dificuldade, porque nós soubemos que deveríamos entregar uma certificação quando já estávamos fornecendo o pescado. Nós já tínhamos entregado para o PNAE, para o PAA

e, na época, não precisava de nenhuma certificação. Então, há cerca de três anos, soubemos que, para continuar fornecendo, precisávamos ter uma certificação. E aqui no nosso município, não existia nem o SIM nem outro tipo de inspeção municipal. A gente se reuniu e saiu correndo atrás do SIM, falamos com o secretário de Agricultura, com a Vigilância Sanitária e ninguém sabia como começar, ninguém tinha noção de como proceder para fazer o SIM em nosso município. Mas, conversando com o secretário de Agricultura, descobrimos que, para ter o SIM, precisávamos de apoio dos vereadores. Então, nós chamamos os pescadores e decidimos ocupar a Secretaria de Agricultura e Pesca. E dissemos que só sairíamos de lá depois que, no município, fosse instalado o SIM. Mas, para instalar o SIM, precisava de três sessões na Câmara de Vereadores para aprovar. E como nós não iríamos sair, estávamos todos dentro da Secretaria de Agricultura, os vereadores resolveram fazer as três sessões em uma única sessão. E foi aí que, com a nossa luta, nós conseguimos instalar o SIM em Remanso.



O que as filhas e filhos de vocês falam sobre comer o alimento fornecido pelas próprias mães nas escolas em que estudam?

Os nossos filhos nos deram muito apoio nas escolas quando a gente chegava com os pescados. Até mesmo quem não gostava, como minha filha, que não gosta muito de peixe. Mas ela dizia: “mãe, só porque eu sei que a senhora estava fornecendo o peixe, eu incentivava meus colegas a comerem”.

Eles nos apoiaram muito na questão de entregar o peixe nas escolas, eles falavam “coma esse peixe, foi pescado pelo meu pai, pela minha mãe”. Eles estimulam as crianças a comerem o peixe nas escolas. Eu sempre conto esse desafio da minha filha, porque ela dizia que não gostava de peixe, mas mesmo assim comia para incentivar os colegas a comerem, dizia que o peixe era bom.

De que maneira o fornecimento de pescados para a alimentação escolar contribuiu para fortalecer a autonomia e a valorização do trabalho de vocês enquanto mulheres na pesca artesanal?

O fornecimento para o PNAE mudou muito a nossa vida, porque apesar de nós não termos saído das mãos do atravessador, mudamos a maneira de ver a nossa vida. Hoje nós nos valorizamos, temos nosso dinheiro, temos nossa autoestima. Nós nos reconhecemos e aprendemos a valorizar a nossa categoria. A entrega do PNAE foi um reconhecimento, eu costumo dizer que tirou as vendas de nossos olhos. Porque antes nós dependíamos dos maridos. E hoje nós fornecemos para a alimentação escolar. Fornecer para o PNAE, para nós, pescadores, é uma alegria muito grande, porque nós sempre lutamos por isso. Nós fomos as primeiras mulheres em Remanso a colocar o pescado nas escolas. **A entrega para o PAA e pro PNAE foi uma valorização muito grande para nós.**

Como pescadoras, nós antes íamos ao rio apenas para pescar e vender o peixe para o atravessador. Com a lei do PNAE e do PAA, nós vimos que sabíamos fazer outras coisas. Além de só tratar o peixe, nós começamos a ter capacitação, começamos a fazer o filé, o hambúrguer, o espetinho de peixe, e foi nessa capacitação que, muitas vezes, nós ficamos, entre nós mesmas, tentando ver o que fazer com o peixe. O hambúrguer, por exemplo, ninguém nos

ensinou a fazer, nós aprendemos a preparar dentro da cozinha da APPR, que é lá no terminal pesqueiro, nos reunindo entre nós, fazendo experiências, dando às pessoas para experimentarem. E nós gostávamos de fazer aquilo ali, foi um conhecimento que nos valorizou cada vez mais enquanto pescadoras.

Hoje, nós temos muito orgulho de dizer: “eu sou pescadora, meu nome é fulana e eu sou pescadora”. E uma das coisas que a gente sempre ensinou às pescadoras é para elas se reconhecerem, terem a identidade delas, se apresentarem com a profissão delas.

Porque antes tinha muita pescadora que dizia “eu sou fulana, eu sou dona de casa”. Mesmo elas trabalhando com pescado, não se autorreconheciam enquanto pescadoras. Hoje se reconhecem enquanto pescadoras e eu tenho o maior orgulho de dizer: “meu nome é Eliete e eu me reconheço enquanto pescadora”.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar em quilombos: caminhos para o direito à alimentação e à terra

Rute Ramos da Silva Costa¹

*“Lembra desse lugar, Rute? Lembra?
Era um amontoado.
Até os homens da prefeitura, volta e meia vinham aqui.
Eles roçava ali em volta da caixa d’água e jogava as coisas nesse pedaço.
Agora não tem mais isso, não.
Dava muito bicho. Até rato dava, né Toninho?
A gente ficava agonizado.
Eu dizia pra ele que queria plantar.
Cheguei a falar contigo, Rute.
A gente limpou tudo e começou a cuidar da terra, de pouquinho a pouquinho.
Diz aí, não está bonito?”*
(**Registro em diário de campo**². Diálogo com Dona Eliane sobre a roça quilombola. Comunidade Quilombola Machadinha, Quissamã/RJ. Agosto de 2023)

Foi com essas palavras que a Dona Eliane e o seu companheiro Toninho me receberam em sua roça. Há 4 anos atrás, eu fui apresentada àquele espaço pela primeira vez, durante a minha pesquisa de campo para o doutorado. Nós tomamos café com farinha à sombra do pé de aroeira, em um banco de madeira que Toninho havia construído. Era um lugar meio encantado, onde a dona se sentava para pen-

sar na vida. Ali acalmava a agitação do peito e a mente preocupada com as filhas e a neta adolescente - foi assim que ela me explicou.

Na ocasião, houve uma cena inesperada. Dona Eliana falava e falava, quando, de repente, se virou, apontando para o amontoado de tralhas mais ao fundo do terreno e fez uma respiração longa.

¹ Rute Ramos da Silva Costa é professora do Instituto de Alimentação e Nutrição do Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Líder do Grupo de Pesquisa e extensão CulinAfro. Membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiro e Indígena Clarissa Gomes da Silva.

² Memórias e Receitas das Cozinhas dos Quilombos do Maciço da Pedra Branca na Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/memoriasreceitasquilombosrj>

Era a mistura de lamento e esperança. A angústia de conviver perto do lixo, misturada à esperança de transformar aquele espaço em uma terra próspera em frutos.

Agora, em 2023, enquanto caminhávamos pela roça, ela, orgulhosa, nomeava a natureza: quiabo, mandioca, inhame, abóbora d'água e doce, chuchu, guandu, bucha, tomate, pimentas (muitas variedades). E seguia: abacaxi, limão-galego, laranja-da-terra, pitanga, acerola, cajá, manga, siri-guela, mamão papaya e formosa. As bananas eram distintas: maçã, prata, ouro, caturra e figo. “Conhece essa?”, perguntou-me ela, enquanto mostrava a banana figo. Segundo a agricultora, essa é boa para fritar. Mostrou-me os matos que usa para comer, temperar a comida e cuidar da saúde: alfavaca, taioba, capim-limão, babosa, saião, hortelã, erva-grossa, mastruz, ora-pro-nóbis, melão-são-caetano, caruru, gengibre, açafraão-da-terra, coentros variados e muitos mais.

Toninho explicou que o quintal tem um desenho próprio, pois foi elaborado a partir do aprendizado com os seus mais velhos e a partir de sua experiência de anos na lida com a terra. Os matos são plantados próximos à cozi-

nha, pois tempero e remédio precisam estar onde as mãos alcançam com facilidade. As bananeiras ficam na parte mais úmida do terreno. Já a mandioca, o oposto, deve ficar na área mais seca, para não apodrecer. O guandu é plantado em pontos estratégicos do terreno, considerando o rumo que o vento faz, a fim de otimizar a participação da senhora Natureza. À medida que a corrente de ar passa pelos arbustos, sacode as favas e espalha os grãos pelo chão. As plantas crescem espontaneamente, ocupando as áreas vazias do espaço com esse feijão deveras apreciado pela família.

No fim da conversa, sentamos os três embaixo da aroeira. Era fim de tarde. Eu havia recebido um punhado de guandu, mandioca recém tirada da terra e algumas mudinhas de alfavaca de presente. Comprei outro tanto de guandu para doar a uma agricultora quilombola, de outra cidade. Seu Toninho colocou um cacho de banana-maçã sobre o banquinho vazio, pois queria que eu experimentasse fruta sem veneno. Eu suspirei de alegria. Fazia tempo que eu não comia essa preciosidade. É a minha favorita dentre todas as bananas, mas na cidade eu quase não encontro.

O agricultor pediu para colocarmos as cascas no balde, explicando que daria às galinhas. Eliane disse que na roça quilombola tudo se aproveita. As cascas são para os animais, o umbigo da bananeira é transformado em

refogado e as folhas são usadas como assadeira. Quanta riqueza eu ouvi e vi em tão poucas horas!

É com essa cena cheia de boniteza que abro o capítulo, pois no pequeno exposto há muitas camadas para nos ajudar pensar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto política pública em território quilombola. De todas as possibilidades de partilha, eu escolho três para abordar a seguir: 1) a sabedoria das roças quilombolas para pensar outro modo de vida, com mais justiça e dignidade para as pessoas e a natureza; 2) o direito à terra é indivisível do direito à alimentação adequada e saudável; e 3) o PNAE como política potencializadora de emancipação das comunidades quilombolas.

A roça quilombola de Eliane e Toninho é uma das muitas existentes naquela comunidade.

Esse modo não mercantil de interagir com os biomas e cuidar da terra é visto nos quilombos do território nacional, que apesar de diversos, no que diz

respeito aos alimentos produzidos, às dinâmicas e desenhos, trazem princípios comuns.

Nego Bispo, intelectual quilombola piauiense, sistematizou alguns fundamentos que orientam as relações entre as pessoas quilombolas e a natureza³. Dentre tantos eu elejo, para o presente texto, dar enfoque à biointeração, cujos elementos são percebidos na cena acima descrita:

a) saber-se natureza, não senhor ou dono dela. Nota-se que a presença humana se harmoniza com as demais existências, por isso se emprega o cuidado com terra como ação fundamental, no lugar de objetivar a sua exploração, pois somos os seus parentes, primos, irmãs;

b) o envolvimento orgânico e ancestral com a natureza, ao invés da busca pelo

3 SANTOS, Antonio Bispo. Colonização, Quilombos: modos e significações. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa - INCTI. Universidade de Brasília - UnB Brasília: 2015.

desenvolvimento sintético dela. Isto é percebido na interação a partir da compreensão da linguagem e dinâmica das plantas, dos ventos, da lua e da experiência dos mais velhos. Acolhe-se a diversidade (de tamanhos, formas, modos e sabores) e o todo (cada parte é compreendida como proveitosa: as cascas, as flores, o fruto);

c) o respeito aos biomas, aos seres que ali vivem, o tempo e a dinâmica de cada um. É saber que a terra é generosa, por isso não se deve arrancar tudo dela. Que há tempo para a oferta, mas também para o descanso, que os animais também comem e, principalmente, que tudo é sagrado;

d) e a decisão de não acumulação. Esse princípio se contrapõe à produção de monocultura em larga escala que objetiva o lucro a qualquer custo. Em um pequeno pedaço de terra se planta

a diversidade e permite a expressão espontânea da natureza. Vê-se a generosidade na partilha, a não naturalização da fome e das iniquidades alimentares como modo social de existir.

Há sempre uma caneca de café, banana e farinha para oferecer aos(as) companheiros(as), frutas e grãos para os animais.

Imagine quantos outros ensinamentos que brotam da roça são possíveis de serem aprendidos pelas escolas localizadas nos quilombos espalhados pelos municípios brasileiros. Aprender sobre os processos, consequências e resultados de cada etapa que compõe os sistemas alimentares afroancestrais. Compreender que há formas respeitadas de se perceber no mundo e que é preciso levar para o futuro as sabedorias da ancestralidade negra brasileira no cuidado com a terra, as plantas e os animais.

São 6 mil comunidades⁴ e 1,32 milhões de pessoas quilombolas habitantes do Brasil, no ano de 2022, segundo a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Ne-

4 Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) & Terra de Direitos. *Racismo e violência contra quilombos no Brasil*. Curitiba: Terra de Direitos, CONAQ, 2018. Disponível em: [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/\(final\)-Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_WEB.pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/(final)-Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_WEB.pdf). Acesso em: 26 agosto. 2023.

gras Rurais Quilombolas (CONAQ) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sim, um milhão e trezentos e vinte mil mestras e mestres, agricultores(as), educadores(as), parteiras, benzedeadas, intelectuais, escritores(as), cozinheiras.

Pela primeira vez, no Censo Nacional (2022), as comunidades negras tradicionais foram consideradas, ganharam dimensão e se deslocaram do lugar de desconhecimento para o foco. Ao mesmo tempo em que celebramos o feito inédito, nos colocamos em atenção para os desafios que os resultados da pesquisa revelam: o direito ao território.

Segundo o IBGE (2022), apenas 4,3% da população quilombola reside em territórios titulados pelo processo de regularização fundiária. Apesar de a Constituição Federal de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconhecer a

propriedade definitiva das comunidades quilombolas, o procedimento de entrega dos territórios tem sido, não por acaso, burocrático e demorado, expondo tais comunidades a conflitos, violências no campo, fragilizando a sobrevivência e proteção dos seus patrimônios materiais e imateriais.

A partir dessa informação, nos conectamos à segunda reflexão que é “o direito à terra está relacionado ao direito à alimentação adequada e saudável”.

Os territórios quilombolas sofrem, historicamente, com o avanço violento e predatório do capital, que produz a expropriação e espoliação das terras, dos saberes, modos de viver e pensar, causam impactos ambientais irreversíveis, impõem terror, morte e o desaparecimento de comunidades inteiras.

Os quilombos lutam bravamente e constroem cotidianamente dinâmicas de emancipação, autonomia produtiva, resistência e contestação a essa máquina de moer gente⁵.

A posse coletiva da terra é extremamente importante para a preservação das comunidades, pois além de proteção aos lugares necessários à sua sobrevivência material, cumprem o papel de guardar os espaços nos quais não se pode colocar preço, pois estão relacionados à construção de identidades, a exemplo dos lugares encantados, marcos ancestrais como árvores ou pedras sagradas, terras usadas para celebrações festivas e fins religiosos⁶.



Assegurar o direito à terra é proteger os modos particulares, as memórias individuais e coletivas, as tecnologias sociais, a sociobiodiversidade dessas comunidades negras; promover a segurança, a proteção e a comida de verdade no prato.

A produção de alimentos nas roças e quintais quilombolas amplia a possibilidade de consumo de alimentos limpos de agrotóxicos, de preservação da diversidade de vegetais e animais, de circulação e troca de alimentos entre as famílias sem a mediação do capital e de guarda das tecnologias sociais e saberes afroancestrais. Fomentar o direito à terra é promover justiça social. Sem esse título de posse, produzir alimentos

5 SOARES, M.R.P. *Territórios insurgentes: a tecitura das lutas e das resistências de mulheres quilombolas*. Revista *Katálysis*, v. 24, n. 3. Terra, Território e América Latina, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/79280/47388>. Acesso em: 26 agosto. 2023.

6 FIABANI, A. *Mulheres Quilombolas*. In: FIABANI, A. GOMES, A. B. S. MIRANDA, Carmélia Aparecida Silva (org.). *Do Quilombo ao Baton: histórias de mulheres quilombolas*. Curitiba: CRV, 2017. p. 13-25.

se torna um grande desafio, pois além das muitas tarefas do cuidado à terra, somam-se as tensões da especulação imobiliária, da grilagem, das disputas armadas, do garimpo/mineração/extração ilegal, das violências múltiplas e dos desapossamentos.

Não há comida saudável na terra onde há violação de direitos e o sangue quilombola é derramado. Sendo assim, levantar a bandeira do direito humano à alimentação adequada e saudável deve estar associado à defesa do direito constitucional às terras quilombolas.

O que o PNAE tem a ver com essa conversa?

Essa pergunta deve nos levar a pensar mais além, a nos fazer entender o quanto a colonização e o Estado brasileiro produziram desigualdades de forma sistemática, privilegiando projetos que favoreceram, historicamente, as pessoas brancas e seus descendentes

e expuseram a população negra brasileira a condições impossíveis de sobrevivência. Foram decisões do poder público que desenharam e consolidaram tais iniquidades persistentes até aos dias atuais. Deste lugar de deliberações, foram criadas injustiças coletivas. Portanto, não se deve imputar às comunidades ou às pessoas, individualmente, a responsabilidade de superação. Pelo contrário, é o Estado que tem o dever de construir mecanismos de reconhecimento e reparação coletivos. Políticas públicas, como o PNAE, são mecanismos que devem contribuir para a realização dos direitos sociais dos(as) quilombolas. A segurança alimentar e nutricional dos(as) estudantes e dos(as) agricultores(as) e suas famílias é uma das muitas possibilidades.

Para os(as) estudantes, a oferta de refeições escolares é um mecanismo importante, por sua potencialidade de acesso à alimentação saudável, adequada e culturalmente referenciada nas cozinhas e roças quilombolas. Comer para alcançar os percentuais nutricionais indicados nas diretrizes é bom, mas não é tudo. O termo “adequada e saudável” deve nos provocar a pensar nas muitas perspectivas da alimentação: biológica, econômica, ambiental, do direito, das relações sociais, culturais e de identidades⁷. Significa que

7 CASTRO, I. R. R.; CASTRO, L. M. C. ; GUGELMIN, S. A. Ações educativas, programas e políticas envolvidos nas mudanças alimentares. In: Rosa Wanda Diez-Garcia; Ana Maria Cervato-Mancuso. (Org.). *Mudanças alimentares e educação nutricional*. 1ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011, p. 18-34.

promover saúde para as pessoas precisa se desdobrar em saúde para a natureza, mas também em justiça social.

Para os agricultores e agricultoras, o PNAE possibilita o acesso à renda, o planejamento, o investimento na roça, a qualificação dos processos de produção dos alimentos, fortalece a permanência dessas famílias no campo e os respalda a comunidade na luta pela titulação dos seus territórios.

O PNAE é também espaço fértil para robustecer a educação escolar quilombola por meio de educação alimentar e nutricional em afroperspectiva. A partir dos alimentos, é possível dialogar com a roça quilombola, lugar que concretiza valores caros relacionados ao direito à alimentação, à terra e o direito da própria natureza.

A comida nos ajuda a compreender e comunicar sobre as relações étnicorraciais,

nos apoia no desenvolvimento de uma consciência crítica e política sobre o mundo.

As realidades dos quilombos brasileiros anunciam potencialidades e denunciam desafios internos e externos que, de modo algum, devem ser ignorados na execução do PNAE, seja no âmbito da educação ou na própria alimentação.

A prosa está boa, mas antes da despedida, convido os leitores e leitoras para voltarmos à cena de dona Eliane. A imagem dos seus olhos brilhantes, do coração cheio de sonhos e os braços movidos pela ação que mudou o lixo em roça. Faço lembrar que esperar é verbo, ação que enuncia a coragem para fazer a diferença e alcançar transformações. Que o PNAE seja a nossa terra, onde empregamos cuidado para fazer florescer. Que seja repleta de diversidade, farta de comida boa, limpa e justa para todos e todas. “Vamos agir a vida!”.



Abrir os caminhos por mais comida de verdade na alimentação escolar indígena: o que aprendemos com as mulheres Tikuna e os Guarani e Kaiowá

Mariana Santarelli¹

Quem acompanha e se interessa pela alimentação escolar indígena, já deve ter ouvido falar sobre a experiência de fornecimento de alimentos por parte da Associação de Mulheres Indígenas Mapana, que tem seu nome inspirado na cosmologia Tikuna, em referência a Mapana, que foi a primeira mulher, esposa de Ngutapa, o pai criador dos Tikuna. Deve também ter ouvido falar de Dona Adeline, que preside a associação, fundada em 2009 como espaço para a troca de saberes e a geração de renda através da comercialização de produtos derivados da agricultura, coleta, pesca, corte e costura e artesanato. Participam da Mapana aproximadamente 200 pessoas, em sua grande maioria mulheres Tikuna da aldeia Belém do Solimões, onde fica a sede da associação.

São muitos os detalhes desta história, que é um dos estudos de caso que a FIAN Brasil realizou em 2022, como parte do projeto **“Equidade e saúde nos sistemas alimentares: aquisição de alimentos saudáveis para escolas e outros ambientes”**², e que resultou em uma coleção de publicações e minidocumentários. O **segundo estudo de caso**³ da FIAN Brasil, que complementa as análises deste artigo, foi realizado na aldeia Te’yíkue, dos Guarani e Kaiowá, localizada no

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 do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

2 SANTARELLI, Mariana. *Alimentação escolar tikuna: diagnóstico e recomendações ao município de Tabatinga*. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2023. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/pnaetkn/>>.

3 SANTARELLI, Mariana. *Alimentação escolar Guarani e kaiowá: diagnóstico e recomendações ao município de Caarapó (MS)*. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2023. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/pnaegk/>>.

município de Caarapó, no estado do Mato Grosso do Sul (MS). Para fins do presente artigo, cabe destacar alguns aspectos, especialmente do caso Tikuna, no qual as compras de alimentos junto a agricultoras indígenas para a alimentação escolar já acontecem desde 2016. Casos como esse nos ajudam a refletir sobre os passos que precisam ser dados para avançar na valorização das diversidades e superação das desigualdades no âmbito do PNAE.

Belém do Solimões é parte do município de Tabatinga e da Terra Indígena Eware I, sendo uma das maiores aldeias do país, com uma população de 5.395 pessoas, em sua maioria da etnia Tikuna. Nesta grande aldeia, os sistemas alimentares tradicionais, baseados na produção e consumo de alimentos para a subsistência, vêm sendo drasticamente modificados pelo crescente adensamento e concentração populacional e pela escassez da caça e da pesca, o que se combina a um acelerado processo de transição alimentar, marcado pelo crescente consumo de produtos ultraprocessados (UPPs). Esta transição alimentar está relacionada ao aumento da renda advinda de benefícios da previdência social e do Programa Bolsa Família, além dos alimentos que chegam em cestas e por meio da alimentação escolar. Em roda de conversa com as mulheres da Mapana, foram muitos os relatos de estranhamento de alimentos preparados e servidos nas escolas, no pas-

sado e no presente, que não faziam parte dos hábitos alimentares Tikuna. As nutricionistas do município de Tabatinga têm buscado cumprir com as diretrizes nutricionais determinadas pela Resolução nº 06, de maio de 2020, com a retirada de alimentos como o charque, a calabresa, achocolatados, farinhas lácteas e de aveia, além de ter sido significativamente reduzida a oferta de biscoitos e de açúcar.

Mas o fato é que a alimentação escolar teve e tem importante papel na introdução de alimentos processados e ultraprocessados na dieta de povos indígenas, o que precisa ser remediado por meio de ações reparatórias no âmbito do PNAE que sejam capazes, por um lado, de proibir a oferta de ultraprocessados e, por outro, de viabilizar a compra de alimentos saudáveis nas aldeias.

Este caminho começou a ser traçado pelas agricultoras da Mapana em 2014, quando enxergaram no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) uma oportunidade de comercialização de seus produtos. Neste ano, a associação começou a vender banana, macaxeira, melancia e abacaxi para o PAA, o que abriu as portas para que em 2016 participassem do primeiro edital de chamada pública da prefeitura de Tabatinga. A ação resultou em um contrato que previa a entrega de 12 tipos de alimentos às duas escolas municipais de Belém do Solimões, a Escola Municipal Eware Mowatcha e a Escola Municipal Ngetchutchu que, juntas, atendem 1.900 estudantes. A experiência deu certo e, entre os anos de 2019 e 2021, a Mapana aceitou o desafio de fornecer alimentos para as escolas localizadas na sede do município, a partir de contratos que chegaram a R\$ 600.000 e que previam o fornecimento de uma diversidade ainda maior de alimentos. Em linha reta, Belém do Solimões está a uma distância de 11,5 quilômetros da sede do município de Tabatinga, um percurso que, de barco, pode levar de 1 hora e meia a 3 horas, a depender do tipo de embarcação motorizada, o que agrega enorme complexidade e gastos logísticos à operação. Em 2022, foi realizada a primeira chamada pública específica indígena, quando o valor do contrato de fornecimento da Mapana foi reduzido para R\$ 215.000.

Além disso, o fornecimento foi restrito às duas grandes escolas de Belém do Solimões, para além de outras 26 pequenas escolas indígenas próximas à aldeia, onde vivem associadas da Mapana e estão sendo estabelecidos núcleos de distribuição. Neste mesmo ano, as escolas indígenas da sede do município, localizadas na aldeia Umariçu, passaram a ser abastecidas por agricultores indígenas da própria comunidade.

A Mapana conta com o apoio de uma comprometida rede de parceiros, governamentais e não governamentais. Segundo Dona Adelina, “o nosso guia é a Funai e a paróquia”. A Funai oferece apoio em todo o processo, na divulgação e mobilização para a participação nos editais de chamada pública, na elaboração dos projetos de vendas e mediação junto aos demais agentes públicos sempre que surgem entraves. O Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM) atua para que as agricultoras indígenas possam estar aptas a participar dos processos de chamada pública e emitir notas, o que consiste basicamente na emissão do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), antiga Declaração de Aptidão do Produtor (DAP), e da Carteira do Agricultor. Periodicamente, realizam atividades de formação para a melhoria do beneficiamento da mandioca, o plantio de banana e abacaxi e a criação de galinhas, e esporadicamente distribuem kits de sementes de feijão, milho e frutíferas.

O caso tem ganhado ampla visibilidade como uma inspiradora experiência, sobretudo pelos grandiosos esforços empreendidos pela Mapana frente à complexidade envolvida no abastecimento de alimentos saudáveis às escolas indígenas localizadas na calha e pequenos afluentes do rio Solimões. Mas, quando chegamos mais perto, o que descobrimos é uma realidade que está longe de atender ao direito à alimentação escolar. Os alimentos *in natura* e minimamente processados fornecidos pela Mapana são entregues apenas três vezes ao ano, o que reflete, por um lado, o potencial desta experiência e, por outro, a grave situação de subfinanciamento e violação do direito universal à alimentação adequada e saudável preconizado na lei do PNAE. Ao longo de boa parte do ano letivo, falta comida no prato das crianças. Os alimentos não perecíveis e congelados que chegam à aldeia em quatro entregas anuais não são suficientes para cobrir o período planejado⁴. As carnes duram em média um mês, com a oferta de porções individuais muito pequenas, e os demais alimentos vão acabando até que, durante alguns dias, chega a ser servido apenas mingau de arroz. Em outros muitos dias, não há oferta de alimen-

tos. Os alimentos *in natura* fornecidos três vezes ao ano pela Mapana duram em média 10 dias. Nas escolas há falta de água, inclusive para beber. Quando não há alimentação escolar, os(as) alunos(as) são dispensados(as) mais cedo e, quando a comida é insuficiente, os estudantes recorrem à compra de produtos ultraprocessados (UPPs), como salgadinhos e curite⁵, vendidos a baixo preço na porta das escolas maiores.

A prefeitura de Tabatinga, assim como as de boa parte das municipalidades do país, não aporta recursos adicionais aos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) para a compra de alimentos. Alegam que a contrapartida financeira do município é investida na logística da alimentação escolar, em especial no transporte fluvial referente à entrega quadrienal dos alimentos nas aldeias, o que de fato é muito caro, uma vez que os alimentos vêm de Manaus (AM). No período estudado, a inflação dos alimentos levou a reajustes aos contratos feitos por empresas que fornecem alimentos não perecíveis e congelados via processos licitatórios, o que levou à redução do orçamento destinado

4 As quatro grandes entregas feitas a cada ano incluem alimentos como arroz, feijão, macarrão, sal, temperos, suco, leite em pó, café, biscoito, frango e carne moída congelados.

5 Conhecido em outras regiões como: geladinho, sacolé - consiste em uma mistura saborizada e congelada em saquinhos individuais para o consumo diário.

à aquisição de alimentos frescos por meio das chamadas públicas da agricultura familiar. Observa-se que o percentual dos recursos transferidos pelo FNDE e destinados pela prefeitura à aquisição direta da agricultura familiar, caíram de 51% em 2018, para 31% em 2022.

“Se eu não almoçar direito, não consigo ficar até às cinco horas, eu fico com fome, agora imagina uma criança? Tem dia que nem tem água para tomar no bebedouro. Então muitas vezes quando acaba a comida, às vezes libera mais cedo, não é? Então prejudica das duas formas, não é? O aluno que fica triste porque não consegue aprender e porque tem que ir embora mais cedo com fome.” Professor da escola Municipal Eware Mowatcha, em Belém do Solimões

Não há dúvidas quanto ao enorme desafio que é implementar o PNAE em terras indígenas, mas esta é uma obrigação do estado, que precisa encontrar soluções que passam

necessariamente pelo enfrentamento do subfinanciamento do PNAE e busca de alternativas que tornem viável as compras de alimentos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Cabe ao FNDE e ao Congresso Nacional considerarem a revisão dos mecanismos de financiamento do PNAE, para assegurar o reajuste anual automático dos valores *per capita*, com base no IPCA Alimentos e Bebidas, tal qual proposto em Nota Técnica do ÓAÊ⁶, bem como a previsão de recursos complementares aos municípios com maior dificuldade em cofinanciar o programa, a partir do reconhecimento de diferenças municipais relativas à concentração de insegurança alimentar, capacidade de arrecadação e as condições logísticas fluviais, que são especialmente desafiadoras no contexto amazônico.

6 <https://bit.ly/notatecnicapnae>

Abram as portas para que povos indígenas e comunidades tradicionais possam entrar

Para que cada vez mais alimentos possam ser comprados diretamente de povos indígenas e comunidades tradicionais, é necessário que estes(as) agricultores(as) e suas organizações informais e associações consigam acessar as portas de entrada do programa, por meio dos cadastros nacionais.

Até 2022, não havia um único agricultor Guarani e Kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul com Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), atualmente substituída pelo Cadastro da Agricultura Familiar (CAF). Isso se devia a exigências excludentes que, somadas à ausência de acordos entre os agentes públicos sobre as responsabilidades inerentes à emissão da DAP, deixavam de fora os(as) agricultores(as) indígenas, o que pode ser parcialmente atribuído ao forte racismo estrutural e institucional e à violência de estado contra

os povos indígenas, uma marca do estado do Mato Grosso do Sul.

Em 2023, o governo federal deu grandes passos na superação destes entraves. Em junho, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) publicou a Portaria MDA nº 20/2023, estabelecendo novas condições e procedimentos gerais para a inscrição no CAF, dentre as quais a possibilidade de autodeclaração de renda e também de pertencimento étnico indígena, em substituição aos documentos de comprovação de propriedade particular. Em outubro de 2023, mais um importante passo foi dado, com a publicação da Nota Técnica do FNDE (nº 3744623/2023/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE), que orienta as Entidades Executoras do PNAE a aceitarem o registro do Número de Identificação Social (NIS) do(a) agricultor(a) familiar indígena, quilombola ou de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), quando não é possível a apresentação da DAP ou do CAF. Importa destacar que a possibilidade de utilização do NIS como porta de entrada para as compras públicas do PNAE é uma inspiração que veio do PAA e que foi acordada no âmbito do Grupo de Trabalho de Povos indígenas e Comunidades Tradicionais, do Grupo Consultivo do Comitê Gestor do PNAE. O Grupo conta com a participação de diversas organizações que

fazem parte do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) e que seguem dialogando sobre os entraves e soluções para viabilizar as compras para a alimentação escolar.

Alimentação escolar como autoconsumo e os circuitos de proximidade

Em 2016, foi criada a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa), que inspirou a criação, em 2021, da Mesa Permanente de Diálogo CATRAPOVOS Brasil, no âmbito da Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal (MPF). Para além de um importante trabalho de exigibilidade política e semijudicial pelas compras públicas de povos indígenas e comunidades tradicionais, a principal inovação apresentada pelo MPF foi a publicação da **Nota Técnica nº 3/2020/6^aCCR/MPF⁷**, que reconhece a alimentação escolar como parte das estratégias de produção, autoconsumo e de controle alimentar inseridos dentro da cultura dos povos indígenas e comunidades tradicionais, o que possibilita a dispensa de registro, inspeção e fiscalização dos alimentos

produzidos nas aldeias para a comercialização às escolas.⁸

Dois importantes princípios que orientam a formação dos circuitos de compras públicas da alimentação escolar, baseados na lei do PNAE e nesta NT, são as noções de “proximidade” e “autoconsumo familiar”, que nos levam à conclusão de que os alimentos adquiridos pelos(as) agricultores(as) indígenas e comunidades tradicionais para o PNAE sejam prioritariamente destinados ao abastecimento das escolas de uma mesma aldeia ou comunidade. Ao se referir a autoconsumo familiar, a **Nota Técnica MPF 01⁹** se refere à “produção de alimentos por vínculos de proximidade, parentesco, que são diversos conforme as culturas em questão, mas a ideia central é o alimento ser produzido em contexto familiar e voltado para o consumo no mesmo contexto”. Importa reconhecer que não há impeditivos legais para que uma associação indígena forneça alimentos *in natura* a outras escolas, sobretudo quando há excedente de produção e as escolas da própria comunidade já estão suficientemente abastecidas. Neste sentido, e considerando que as necessidades de abastecimento de

7 <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes>

8 BRASIL. Mapa. *Guia prático: alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais*. Brasília: Mapa, 2020. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes/guia-alimentacao-indigena-e-comunidades-tradicionais.pdf>>.

9 MPF. Nota Técnica no 03/2020/6CCR, de 1o de abril de 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica-1>.

alimentos *in natura* das escolas de Belém do Solimões e das demais 28 pequenas escolas indígenas das aldeias próximas ainda estão longe de ser atendidas, o mais adequado é que os escassos recursos destinados às compras locais sejam direcionados para o abastecimento destas escolas e que, progressivamente, este valor possa ser aumentado de forma que a meta de restrição de compra de alimentos processados e ultraprocessados a 20% do valor repassado pelo FNDE e a meta de fornecimento de, no mínimo 280 g/estudantes/semana de frutas *in natura*, legumes e verduras e um mínimo de 10 alimentos *in natura* ou minimamente processados por semana; determinada pela **Resolução FNDE 06/2020**, possam ser cumpridas.

O aprendizado que se tira desta experiência e que deve ser considerado no desenho de novas estratégias e normativas é a centralidade que deve ter a dinamização de circuitos de “proximidade” e “autoconsumo familiar” dentro de uma mesma

aldeia ou comunidade, a partir da constituição de um mercado de compras públicas para a alimentação escolar que seja flexível o suficiente para se adequar ao que é específico da cultura destes povos.

Assim como é importante também que a autonomia dos povos e o direito à autodeterminação, consagrada na **Convenção 169 da OIT**, de 1989, a qual o Brasil é signatário, sejam respeitados.

Um importante avanço neste sentido é a perspectiva de dispensa de registro, inspeção e fiscalização sanitária dos alimentos produzidos e comercializados por povos indígenas e comunidades tradicionais ao PNAE, já preconizada na NT do MPF. Porém, na ausência de normativas do FNDE, com orientações às entidades executoras sobre os procedimentos operacionais para a sua implementação, há um ambiente de insegurança por parte de gestores e nutricionistas que acabam por deixar de comprar alimentos tradicionais e disponíveis localmente, como é o caso do pescado, das farinhas e polpas de fruta.

Há outros aprendizados importantes relativos à implementação local, que podem servir como base para orientações nacionais do PNAE. O primeiro deles é que o PAA serve como uma primeira experimentação, como uma incubação para a posterior entrada no PNAE, na medida em que a ponta da doação de alimentos não está necessariamente associada a um cardápio pré-estipulado e que requer regularidade de entrega. Estabelecer relações comerciais com o estado, fazer funcionar uma associação, lidar com a burocracia e seus tempos, negociar com gestores públicos, são grandes novidades para as mulheres indígenas, parte importante de um processo de transformação de dinâmicas socioculturais relacionadas às formas de acesso à alimentação e ao mercado. As agricultoras e agricultores indígenas, por exemplo, têm o costume de trocar ou vender seus produtos de forma direta ou em feiras, e receber de imediato o pagamento, sem exigências burocráticas ou tempo de espera.

Mudanças relativas a novas formas de relação com o mercado geram estranhamento e tempo de adaptação, ao tempo que propiciam empoderamento e

autonomia, transmissão intergeracional de saberes agroecológicos e de estratégias de soberania e segurança alimentar e nutricional.

Por esse motivo, é fundamental para o bom funcionamento das compras o estabelecimento de relações de confiança e de ações integradas e inter-setoriais por parte dos vários agentes públicos envolvidos, em conformação de uma grande rede de apoio, para que a experiência possa se sustentar e aperfeiçoar ao longo do tempo.

“Nossa cultura, nosso costume é muito diferente da cidade. Eles têm que respeitar também, assim, o nosso viver, não é? Se eles colocarem do jeito que eles vivem lá na cidade, nós nunca vamos acertar, combinar. Então às vezes vai ter problema. Então para melhorar tudo isso eles tem que entender. Se nós temos esses alimentos, claro que ninguém vai jogar as coisas que não prestam, que ninguém vai comer mesmo, entendeu? É nossos filhos”. Adelina Fidélia Ramos, Presidenta Associação Mapana.

Do ponto de vista das chamadas públicas, é importante que sejam exclusivas para indígenas e comunidades

tradicionais, considerando o percentual mínimo de 30% dos recursos do FNDE, com base no somatório de *per capita*s dos(as) estudantes destes segmentos e nas determinações da NT 03/MPF sobre dispensa de registro, inspeção e fiscalização sanitária. As chamadas públicas devem ser precedidas de processos participativos de mapeamento agrícola e de formação de preços, para que sejam efetivas e as relações de colaboração e confiança estabelecidas.

Reverter iniquidades estruturais no acesso às compras públicas da alimentação escolar não é uma tarefa fácil, mas é uma ação obrigatória para o enfrentamento do racismo estrutural e como forma de assegurar o direito a políticas públicas universais que historicamente são negadas aos povos indígenas. A abertura dos mercados institucionais de alimentos para povos indígenas e comunidades tradicionais é também uma alternativa de geração de renda, pois as oportunidades são escassas, e de promoção de uma economia da sociobiodiversidade, sintonizada com as necessidades de reversão dos grandes desafios da humanidade como o enfrentamento da fome, da obesidade e das mudanças climáticas.



Mulheres e agroecologia no PNAE: reflexões da pesquisa-ação Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade¹

Vanessa Schottz²

“Sou agricultora familiar, presidente da Associação Agroecológica Tijupá e coordenadora da Feira Agroecológica do Baixo Muni - nós somos 08 coordenadoras no município. Começamos com poucas mulheres e fomos brigar por nossos direitos, trazendo mais mulheres para ocupar também estes espaços. Começamos a feira e mostramos que nossos produtos garantem sim essa alimentação de verdade nas escolas. As mulheres lutaram muito por este espaço”. (Maria Léia Borges - Agricultora familiar, Presidenta da Associação Agroecológica Tijupá e da Associação de Agricultores/as do Povoado Buritizal dos Reis - MA)

Este é um trecho do relato de experiência apresentado pela agricultora Lea - presidenta da Associação de Agricultores/as Familiares do Povoado de Buritizal dos Reis - sobre a trajetória de luta das mulheres para conseguirem fornecer alimentos agroecológicos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este depoimento foi apresentado por Lea durante o seminário final da pesquisa-ação **“Comida de Verdade nas escolas do campo e da cidade”**.

A pesquisa analisou como experiências de aquisição e fornecimento de alimentos da agricultura familiar e/ou agroecológica na alimentação escolar contribuem para fomentar a agroecologia nos territórios, promover processos organizativos e incentivar ações de educação e comunicação.

1 Texto elaborado a partir do documento “Recomendações ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): por mais alimentos agroecológicos produzidos pelas mulheres na alimentação escolar”

2 Vanessa Schottz é professora e pesquisadora do Instituto de Alimentação e Nutrição do Centro Multidisciplinar da UFRJ Macaé e do Programa de Pós Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional (PPGSAN) e coordenadora do Projeto de Extensão Comida é Patrimônio. Integra o Grupo de Trabalho de Mulheres da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e dos núcleos executivos do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ). É conselheira titular do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Coordenado pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), o estudo foi realizado entre os anos de 2019 e 2022 e simultaneamente em nove territórios. Contou com a parceria das seguintes organizações e redes articuladas à Articulação Nacional de Agroecologia (ANA): Associação Agroecológica Tijupá (Morros - MA), Diáconia (São José do Egito - PE), SASOP (Remanso - BA), FASE (Cuiabá- Mato Grosso), Rede Intercâmbio (Belo Horizonte - MG), CAA Norte de Minas (São João das Missões - MG), AS-PTA - Agricultura Familiar e Agroecologia (São João do Triunfo - PR) e Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina/OTSS (Paraty e Ubatuba)³.

É com base nos resultados desta pesquisa que iremos refletir, neste artigo, acerca das dificuldades, desafios e oportunidades para o acesso das mulheres do campo agroecológico ao mercado institucional da alimentação escolar.



O PNAE é considerado uma das ações estruturantes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), ao fornecer diariamente refeições e ações de educação alimentar nutricional (EAN) para mais de 40 milhões de estudantes da rede básica de ensino público em todo o Brasil.

Por sua capilaridade e por envolver a aplicação de recursos federais da ordem de aproximadamente 5,5 bilhões de reais/ano na compra de alimentos, o programa também se caracteriza como um mercado institucional com enorme potencial de promover o acesso à alimentação adequada e saudável e, ao mesmo tempo, contribuir para o fomento à produção de alimentos de base familiar e agroecológica e para a valorização da cultura alimentar local⁴.

3 *Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade*. Disponível em: <https://bit.ly/pesquisacomidaverdade>

4 SCHOTTZ, Vanessa. *A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao Programa Nacional de Alimentação Escolar: trajetória e perspectivas*. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 39, n. 1, p. 80-98, 2019. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/89>.

Enquanto “prato público”⁵, o PNAE também deve se constituir como um instrumento de cidadania para as mulheres do campo, das florestas e das águas, reconhecendo e valorizando o seu papel social e econômico para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN).

A invisibilidade do trabalho das mulheres e a insegurança alimentar e nutricional

“Não é possível avançar na implementação da Política Nacional de SAN sem rever a concepção equivocada de que a participação feminina na produção é meramente complementar à do marido ou que as atividades desempenhadas pelas mulheres, em diversos espaços e contextos, como a amamentação e a produção de alimentos para o autoconsumo, não têm valor mensurável e, por isso, não merecem ser objeto de incentivos oficiais por meio de políticas públicas” (Carta Política do Encontro Temático A Atuação das Mulheres na Construção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2015)⁶.

A existência de uma divisão sexual do trabalho, que separa e hierarquiza as

esferas produtivas e reprodutivas da vida, tem como pano de fundo a invisibilização, exploração e desvalorização do trabalho das mulheres^{7,8}.

As mulheres do campo, das florestas e das águas estão submetidas a condições de vida desiguais, tanto no que se refere ao acesso à renda monetária, como também à terra, ao território e à água, bem como às políticas públicas de financiamento, assistência técnica e acesso a mercados, dentre outros.

Historicamente, as mulheres são as mais afetadas pela insegurança alimentar (IA). De acordo com o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (II VIGISAN), a cada dez domicílios chefiados por mulheres, mais de seis (63%) vivenciam algum nível de IA. Os lares em que a pessoa de referência era uma mulher negra foram aqueles que apresentaram maior percentual (33%) de IA grave e moderada, quando comparados com aqueles chefiados por homens negros (21,3%), mulheres brancas (17,8%) e homens brancos (9,8%). O percentual de domicílios rurais com IA grave,

5 MORGAN, K; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Earthscan, 2008.

6 O Encontro, organizado pelo Consea, foi realizado em 2015 como etapa preparatória para a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

7 NOBRE, Miriam. *Uma visão feminista do cozinhar*. Revista Ideias na Mesa, n. 6, 2015.

8 FAO. *O Papel da Mulher na Segurança Alimentar*. 2019. Disponível em: <<https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1238916/>>.

quando há situação concreta de fome, alcançou 18,6% em 2021, superando as médias nacional (15,5%) e urbana (15%). Quando se trata de lares rurais, em que a pessoa de referência é uma mulher negra, o percentual de IA grave alcança 23,5%⁹.

Esse cenário é ainda mais perverso se considerarmos a importância do trabalho (produtivo e reprodutivo) das mulheres para a garantia da SSAN, desempenhando funções estratégicas em todas as etapas dos sistemas alimentares.

Contribuições das mulheres para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: olhares a partir das Cadernetas Agroecológicas

Uma pesquisa participante realizada entre os anos de 2016 e 2018 pelo Grupo de Trabalho de Mulheres da Articulação Nacional de Agroecologia (GT Mulheres da ANA), em parceria com a Universidade Federal de Viçosa (UFV) e diversas organizações, movimentos sociais e instituições de ensino e

pesquisa, sistematizou a produção nos quintais produtivos e sua destinação (autoconsumo, venda, troca e doação), que foram anotadas pelas mulheres em Cadernetas Agroecológicas (CAs)¹⁰.

A análise de 399 CAs, com base na perspectiva da SSAN, jogou luzes sobre alguns aspectos que caracterizam o trabalho das mulheres: a multifuncionalidade dos quintais como espaços de produção, experimentação e troca de conhecimentos; a diversidade produtiva (ao todo foram registrados 1.361 produtos, dos quais 850 são alimentos como hortaliças, frutas, legumes, grãos, tubérculos, leguminosas, ervas e temperos, carnes e ovos, além de sucos, polpas, bolos, compotas, geleias, farinhas, biscoitos); a conservação da agrobiodiversidade; a importância das relações de natureza não monetária - como o autoconsumo, a troca e a doação de alimentos -, que representaram 40,2% do valor total da produção; a diversidade de preparações culinárias; o emprego de variadas técnicas de beneficiamento/preparação dos alimentos¹¹.

9 Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (REDE PENSSAN). *Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, p. 1-111, 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>.

10 Rody, Thalita; Telles, Liliam (orgs). *Caderneta Agroecológica: o saber e o fazer das mulheres do campo, das florestas e das águas*. Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2021/11/2021-LIVROCADERNETAS_FINAL_WEB.pdf>.

11 WEITZMAN, Rodica.; SCHOTTZ, Vanessa.; PACHECO, Maria Emilia. *Mulheres Construindo a Agroecologia: Caminhos Para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. Caderneta Agroecológica: o saber e o fazer das mulheres do campo, das florestas e das águas, Minas Gerais, p. 114-148, 2021. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2021/11/2021-LIVROCADERNETAS_FINAL_WEB.pdf.

A análise da produção registrada pelas mulheres nas CAs também apontou para uma convergência com os princípios e recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB). O Guia reconhece que uma “alimentação adequada e saudável deriva de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável” e recomenda que os “alimentos in natura” ou “minimamente processados” variados e, predominantemente de origem vegetal, sejam a base da alimentação, além de estimular o consumo de alimentos e preparações culinárias regionais¹²

O acesso das mulheres ao PNAE: que nos diz a pesquisa-ação?

Com base no mapeamento das experiências, realizado através da plataforma **Agroecologia em Rede (AeR)**, e nos relatórios analíticos dos territórios e do seminário final da pesquisa, foi possível identificar alguns entraves para o acesso das mulheres ao mercado institucional da alimentação escolar.



Alguns entraves/dificuldades para o acesso das mulheres ao mercado institucional da alimentação escolar citadas pelas organizações que participaram da pesquisa-ação

- Ausência da documentação civil básica, como Carteira de Identidade e CPF, e conta bancária;
- Dificuldades de acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)/ Cadastro da Agricultura Familiar;
- Acesso desigual ao PRONAF e outras formas de financiamento que atenda às especificidades das mulheres e fomente a produção agroecológica, a organização produtiva, o processamento e armazenamento da produção;
- Dificuldades de acesso a ATER de forma contínua, qualificada, baseada nos princípios agroecológicos e comprometida com a autonomia econômica e política das mulheres;
- Dificuldades de obtenção do registro sanitário das agroindústrias, bem como dos alimentos de origem animal e das polpas de frutas;
- Dificuldades de acesso à nota fiscal ou bloco do(a) produtor(a);
- Cardápios escolares não incluem a diversidade de alimentos produzidos pelas mulheres e nem consideram a sazonalidade;
- Baixa aceitabilidade nas escolas (por parte dos(as) estudantes e das merendeiras) de alguns alimentos, em especial, dos alimentos regionais e do pescado;
- Falta de infraestrutura nas escolas para o armazenamento adequado dos alimentos, em especial, daqueles que precisam de refrigeração, como o pescado, o iogurte e as polpas de frutas;
- Os grupos produtivos de mulheres não considerados prioritários no processo de seleção de fornecedores na chamada pública de compra.

¹² <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/guia-alimentar-da-populacao-brasileira/>

Como pode ser observado, a inserção da agricultura familiar, em especial das mulheres, no mercado institucional da alimentação escolar, vem tornando visíveis as desigualdades de gênero, bem como as fragilidades e distorções de um conjunto amplo de políticas públicas. Cabe destacar que a coleta de dados da pesquisa-ação se deu em um contexto de retrocessos democráticos e intenso desmonte das políticas públicas que caracterizaram o Governo Bolsonaro¹³.

Há também uma questão de fundo que é a dificuldade encontrada pelas mulheres do campo, das florestas e das águas em ter o seu trabalho e, portanto, as suas identidades enquanto agricultoras, pescadoras, extrativistas, quilombolas entre outras, reconhecidas. As mulheres rurais ainda encontram dificuldades de acesso à documentação civil básica, como Carteira de Identidade e CPF, ficando, nestes casos, impedidas de acessar diversas políticas públicas, inclusive o PNAE, e de exercer seus direitos civis, econômicos e sociais.

Em relação à dificuldade de obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) por parte das mulheres, há diversos fatores, dentre os quais: a renda não monetária, referente à produção para o autoconsumo e relações de re-

ciprocidade, muitas vezes não é levada em consideração pelos órgãos emissores como parte constitutiva da renda advinda das atividades do estabelecimento familiar; as desigualdades de gênero no acesso à terra e ao território; e ausência de regularização fundiária. Em um dos estudos de caso, foram relatadas situações em que as mulheres assentadas estavam acessando o PNAE através da DAP do marido, por não constarem na relação de beneficiários(as) do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA).

Durante o período de coleta de dados da pesquisa, a DAP era o documento oficial de identificação da agricultura familiar, que começou a ser substituída, em 2022, pelo Cadastro da Agricultura Familiar (CAF). Todavia, no Seminário de Avaliação da pesquisa, realizado em abril de 2023, as organizações relataram que ainda persistem as dificuldades de acesso das mulheres e dos povos e comunidades tradicionais ao CAF.

Por outro lado, foi possível observar que a formação de grupos informais se configurou em uma importante estratégia das mulheres para que tivessem sua primeira experiência de fornecimento para o PNAE, sem a intermediação de companheiros/cônj-

13 BURITY, Valéria; ROCHA, Nayara. *Informe DHANA 2021: pandemia, desigualdade e fome Brasília, DF: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Informe-Dhana-2021-novo-ajuste-22_12.pdf>.*

ges ou de organizações mistas, como foi o caso das pescadoras de Remanso e de um grupo de mulheres assentadas do município de Morros.

A inclusão de grupos informais da agricultura familiar dentre os fornecedores do programa pode ser considerada uma importante inovação no desenho institucional das compras públicas, com potencial de ampliar as possibilidades de participação de grupos que tendem a se organizar informalmente, como mulheres, jovens, indígenas, quilombolas e tradicionais¹⁴.

Outro aspecto que chamou a atenção no estudo foi que, nos casos em que os grupos informais estavam articulados com redes ou movimentos de mulheres e que contavam com uma ATER comprometida com a cidadania e autonomia das mulheres, foram sendo construídas estratégias para a formalização destes coletivos. Estes processos de formalização foram estimulados pela percepção de que, por um lado, poderiam passar a ter prioridade na chamada pública do PNAE¹⁵ e, por outro, fortaleceriam, não só a organização da produção, mas também sua autonomia política.

Aprendizados institucionais e políticos

Há um rico processo de aprendizagem institucional e político impulsionados pela participação contínua das organizações (formais ou informais) de mulheres como fornecedoras do PNAE.

- Gestão das organizações produtivas e dos contratos de fornecimento;
- Planejamento da produção e logística de entrega;
- Elaboração de projetos de venda;
- Desenvolvimento de estratégias para beneficiamento da produção, visando ampliar e diversificar o fornecimento de alimentos com processamento mínimo ou processados para a alimentação escolar, como por exemplo, o pescado;
- Desenvolvimento de embalagens e rótulos para atender as demandas do mercado institucional;
- Participação em espaços de mobilização, incidência política e controle social, como, por exemplo, conselhos municipais de alimentação escolar (CAE), desenvolvimento rural (CMDR), segurança alimentar e nutricional (COMSEA);

14 SCHOTTZ, Vanessa. *A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao Programa Nacional de Alimentação Escolar: trajetória e perspectivas*. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, v. 39, n. 1, p. 80-98, 2019. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/89>

15 Os grupos formais (cooperativas ou associações) têm prioridade na chamada pública de compra, em relação aos grupos informais e fornecedores individuais.

- Ações articuladas de incidência política em outras políticas públicas importantes para a cidadania das mulheres.

Estes aprendizados contribuíram para o fortalecimento das dinâmicas organizativas econômica e política das mulheres. Dessa forma, elas passaram a acessar outros mercados e políticas públicas. Ao mesmo tempo, os grupos de mulheres seguiram intensificando as ações de incidência política e luta por direitos, como bem ilustra o depoimento da Maria Léa, que abriu este artigo.

A pesquisa-ação jogou luzes sobre a importância estratégica do marco legal do PNAE ter possibilitado que os grupos informais também pudessem fornecer alimentos para o programa. Os grupos informais se constituem em portas de entrada para o acesso das mulheres ao

mercado institucional da alimentação escolar.

Dessa forma, é fundamental que sejam destinados recursos, via fomento, e chamadas de ATER voltadas para os grupos informais de mulheres, com vistas a levantar as principais demandas e dificuldades, a fortalecer a auto organização política, a incentivar e apoiar a formalização destes grupos produtivos, apoiar a estruturação de agroindústrias.

Por fim, a recente aprovação da lei 14.660/2023¹⁶, que inclui os grupos formais e informais de mulheres dentre os critérios prioritários para a seleção de fornecedores(as) da agricultura familiar, é uma conquista importante dos movimentos de mulheres. Todavia, os desafios identificados na pesquisa apontam que o enfrentamento das desigualdades de acesso das mulheres ao mercado institucional da alimentação escolar requer o aprimoramento de um conjunto amplo de políticas públicas.

16 BRASIL. Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023. Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14660.htm.

Fator amazônico no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): desafios e perspectivas a partir da experiência do CECANE do Pará

Ivanira Amaral Dias¹

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o mais antigo projeto brasileiro na área da educação e, atualmente, um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. A gratuidade na oferta de suas refeições representa uma importante estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), viabilizando a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A Lei 11.947/2009 garantiu esse direito a todos(as) os(as) alunos matriculados na rede pública, visto que é um programa de estado, gerenciado pelo Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE).

A sua abrangência nacional e a multiplicidade de atores sociais envolvidos no Programa remete ao grande desafio metodológico de pensar uma política de atendimento universal, num país com grandes distâncias territoriais e que abriga uma heterogenei-

dade econômica, social, política e cultural, como o Brasil.

Por isso, este texto apresenta a experiência do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), sediado na Faculdade de Nutrição do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (UFPA) - CECANE Pará. Os CECANEs são unidades de referência e apoio constituídas no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES), resultado da parceria com o FNDE, visando contribuir para a consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), com a função de desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE nos municípios brasileiros.

O CECANE Pará iniciou suas atividades em 2014 e, ao longo de 9 anos, vem atuando com ações de monitoramento/assessoria técnica e operacional

¹ Ivanira Amaral Dias é professora da Faculdade de Nutrição do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (UFPA). É líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Saúde, Alimentação e Nutrição e coordena o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar do estado do Pará (CECANE PARÁ).

às Entidades Executoras (EEx) do programa no estado, por meio de cursos/oficinas de formação para Conselheiros(as) de Alimentação Escolar (CAE), agricultores(as) familiares e empreendedores(as) rurais, nutricionistas responsáveis técnicos(as), técnicos(as) de extensão rural, assim como para toda a rede de atores sociais envolvidos na execução do Programa nos 144 municípios paraenses.

Fator amazônico: apontamentos necessários

Não é dúvida para ninguém que o bioma e o modo de vida do povo amazônida estão na disputa e cobiça internacional. Em seus territórios, milhões de pessoas dependem dos serviços oferecidos pela floresta e é na Amazônia que residem mais espécies de plantas e animais do que em qualquer outro ecossistema terrestre do planeta.

Sem pretender esgotar as discussões que circundam historicamente o tema “fator amazônico”, o objetivo aqui é trazê-lo para o campo dos debates e tensionar no âmbito do PNAE.

A dimensão territorial da Amazônia põe um desafio diferente ao princípio da territorialidade. Sua particularidade regional pede especificidades

na leitura da realidade social em seu território, de suas distâncias entre as diferentes comunidades, e do modo como seus(suas) moradores(as) interagem com a floresta.

Falar “do fator amazônico” nos remete à necessidade de fazer um exercício na perspectiva de compreendermos como essa região está geograficamente constituída.

A Amazônia tem um território que ultrapassa as fronteiras brasileiras, sendo também compreendida como “Amazônia internacional”, por alcançar os territórios dos países como Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, Guiana Francesa e Brasil. No território brasileiro, a Amazônia legal, também chamada de Amazônia Brasileira, compreende cerca de 59% do território nacional e está em nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão). Neste documento, nos deteremos ao Estado do Pará como foco deste relato, mais precisamente à região da ilha de Marajó.

O Pará tem uma área de aproximadamente 1.245.870,704 km². Está na segunda posição em extensão territo-

rial no país, ficando atrás do estado do Amazonas, com 1.559.255,881 km². Ambos ocupam 1/3 de todo o território nacional.

É nesse cenário continental que os 144 municípios paraenses estão distribuídos em 21 regiões geográficas imediatas, agrupadas em sete regiões geográficas intermediárias que apresentam características próprias substancialmente diferentes entre si.

Essas diversidades ultrapassam as dimensões geográficas e socioeconômicas, pois o estado abrange uma enorme heterogeneidade de populações como ribeirinhos(as), indígenas, extrativistas, quilombolas, agricultores(as) familiares, peconheiros(as), entre outros sujeitos que apresentam diferentes formas de relação com a natureza. É um território reconhecido por sua dinâmica ligada aos rios, às várzeas, aos igarapés, aos furos² e às ilhas. Essas particularidades geográficas demandam que a operacionalização do PNAE considere os tempos diferenciados de cada território e a capacidade de organização coletiva dos sujeitos.

PNAE no cenário da Ilha de Marajó: contexto da visita em 2017

Distante 320 quilômetros de Belém, capital do Pará, Afuá sofre influência direta do estado do Amapá. O município fica numa área de várzea, às margens do rio Amazonas, e o acesso é somente fluvial. A maioria das casas do município são de palafitas de madeira - casas construídas sobre troncos ou pilares para evitar que se alaguem com a cheia dos rios que circundam a cidade - e as ruas são avenidas de madeira ou pavimentadas. Uma singularidade de Afuá, também conhecida como Veneza Marajoara, gira em torno dos meios de locomoção pois, devido a Lei nº 495/2022, não existem veículos motorizados e o município ficou conhecido como a “cidade das bicicletas”. Toda a população, assim como todos os órgãos oficiais (polícia militar e civil; bombeiros; ambulância; secretarias administrativas) utilizam as bicicletas e o *Bicitáxi*.³

O CECANE Pará realizou monitoramento/assessoria *in loco* ao município de Afuá em 2017. O traslado foi um dos mais desafiadores dentre todas as EEx monitoradas/assessoradas pelo centro colaborador, visto que as empresas que realizam o transporte flu-

2 Na região amazônica, o furo é o nome dado a um canal natural estreito navegável e serve de comunicação entre dois rios ou dois igarapés.

3 Veículo não motorizado de quatro rodas montado a partir da junção de duas bicicletas, utilizado para deslocamento dos(as) moradores(as) (Site da Prefeitura de Afuá, 2021).

vial executarem o serviço em barcos sem estabelecimento de dias e horários regulares de viagens.

O deslocamento da equipe do CECANE Pará até Afuá deu-se, primeiramente, por avião, com saída de Belém (PA) para a cidade de Macapá (AP). Da capital amapaense, a equipe seguiu de barco, numa viagem com duração de 6 a 8 horas até o município.

O Afuá, em 2017, atendia a 14.436 alunos(as) distribuídos(as) em 123 escolas, sendo seis localizadas na zona urbana e 117 na zona rural do município.

Algumas escolas rurais, com vegetação e terreno que sofrem com enchentes e/ou alagamentos durante época de grandes chuvas (inverno amazônico), desenvolvem um calendário escolar diferenciado.

O fluxo dos rios, com períodos de vazante da maré ou excesso de maresias, dificulta o acesso dos(as) alunos(as) às unidades escolares. Essa força da natureza exige a utilização de voadeiras para o abastecimento da alimentação escolar e o uso desse tipo de transporte triplica o custo do percurso dos alimentos até as escolas ribeirinhas. Essa logística de distribuição para a zona rural, especialmente para os territórios nas áreas de várzea/ribeirinha, foi enfatizado pela EEx como uma dificuldade na execução do programa.

O gestor, à época, sugeriu que os(as) estudantes dessas áreas ribeirinhas deveriam ser atendidos(as) como po-

pulação prioritária pelo FNDE, com necessidade de maior investimento *per capita* a essa clientela, considerando as longas distâncias percorridas entre as comunidades.

Na zona rural de Afuá, dependendo da peculiaridade de cada regional, diferentes meios de locomoção são utilizados, tais como montaria (canoa a remo), voadeira, catraio (pequena embarcação a motor) e búfalos. O búfalo tem arquitetura anatômica apropriada para deslocamento em solos moles e lamacentos, onde as pequenas embarcações não alcançam. A região do Marajó concentra o maior rebanho de bubalino do Brasil.

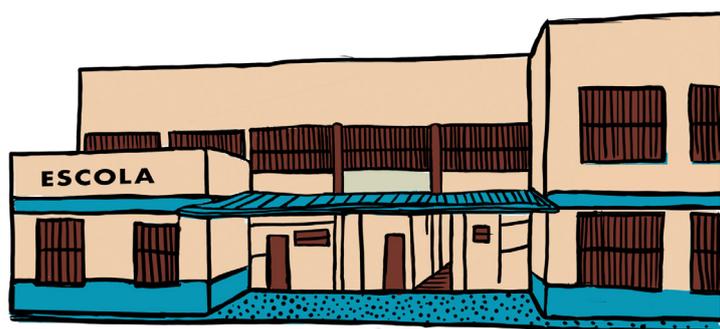
Um outro achado durante a visita foi que a maioria das unidades escolares localizadas na área rural do município não possuíam energia elétrica (insegurança energética) e água potável (insegurança hídrica). Isto dificultava o fornecimento de produtos *in natura*, por falta de condições adequadas para o armazenamento. Diante dessas condições, a alimentação escolar para essas escolas era basicamente pautada por gêneros processados e ultraprocessados. Faltavam, ainda, os temperos de base, como alho e colorau, entre outros.

A falta de investimento de recursos financeiros próprios por parte da gestão do município foi um outro achado do CECANE Pará. Isso impacta a oferta de cardápios regionalizados com itens da agricultura familiar, da sociobiodiver-

sidade e agroecológicos. Municípios que não aplicam recursos próprios não conseguem incluir esses itens, ou quando incluem, não atingem o mínimo recomendado pela lei do programa.

Outra constatação foram as fragilidades na articulação entre os atores envolvidos com o segmento agricultura familiar, destacando principalmente a falta de apoio e incentivo da gestão municipal para fomento da produção agrícola, insuficiência de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e desconhecimento sobre as normas do PNAE por parte dos(as) agricultores(as) familiares locais.

Durante as reuniões com os(as) agricultores(as) familiares, foi identificado que muitos(as) não possuíam a documentação necessária para acessar o programa. A falta de assistência técnica e de informações sobre as normas impactava negativamente no percentual de compra da agricultura familiar do município. Afuá comprava apenas de um agricultor familiar individual e o percentual de aquisição ficava abaixo de 5%.



Avanços do PNAE em Afuá

Após seis anos, Afuá avançou em muitos aspectos na execução do PNAE. A gestão atual complementa com recurso próprio os valores transferidos pelo governo federal. A complementação da gestão permitiu a inclusão de mais alimentos da agricultura familiar no cardápio e o acesso de mais agricultores(as) familiares ao programa. Atualmente, Afuá compra de agricultores(as) de grupos formais e agricultores(as) individuais.

Um outro avanço foi a regionalização do cardápio e a inclusão de alimentos da sociobiodiversidade na alimentação escolar. A gestão atual desenvolve um projeto denominado “Açaí direto na escola”, uma ação que integra as Secretarias de Educação, Saúde, Agricultura e de Meio Ambiente e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/PA).

Antes de implementar o projeto na escola, os técnicos das secretarias percorreram as 24 regionais de Afuá, buscando conhecer o potencial agrícola, e visitaram escolas com o objetivo de avaliar as condições de infraestrutura das cozinhas para a instalação de despoldadeiras de açaí.

De posse dessas informações, realizaram a Chamada Pública específica para povos tradicionais ribeirinhos, atendendo aos critérios da [Nota Técnica 03/2020/6ºCCF](#) do Ministério Público Federal (MPF). Com o resultado

do certame, firmaram contratos diretamente com o(a) agricultor(a) familiar local e compraram o fruto *in natura* para o processamento do açaí na cozinha escolar.

A Secretaria de Educação instalou as despoldadeiras de açaí nas escolas e as merendeiras, responsáveis pelo processamento do fruto, receberam treinamento de boas práticas para a manipulação, planejado e executado pela Vigilância Sanitária Epidemiológica do Município, com o objetivo de reduzir os riscos de contaminação do açaí.

Os(as) agricultores(as) entregam o fruto diretamente nas escolas, no dia em que o açaí será ofertado no cardápio, obedecendo aos critérios do termo de entrega de alimentos, emitido pelo departamento de alimentação escolar. Neste termo, constam informações sobre: tipo de alimento, local, data de entrega e assinatura do(a) responsável pelo recebimento, visando garantir o correto fornecimento do produto e o cumprimento do cardápio. O processamento do fruto acontece sob o olhar criterioso do corpo técnico administrativo da escola, de um membro do Conselho da Alimentação Escolar (CAE) e de um técnico da vigilância sanitária do município.

Na hora do intervalo, o açaí com farinha de mandioca ou tapioca acompanhado de camarão com legumes ou peixe é distribuído aos(às) estudantes. Essa forma de consumo do açaí junto com alimento salgado faz

parte da cultura alimentar de muitas comunidades no Pará. Os caroços que sobram do despoldamento ficam sob a responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente, que os recolhe e faz o correto descarte. Esse projeto vem sendo desenvolvido desde 2022 nas escolas da sede do município, e será ampliado para as outras unidades escolares de Afuá.

Ainda que hoje persistam muitos desafios na execução do PNAE no cenário amazônico, os(as) agentes públicos(as) atuais que operam o programa em Afuá, a Veneza Marajoara, compreenderam que a intersetorialidade configura-se como exemplo concreto na implementação de políticas de SAN, como por exemplo o PNAE. E a compra de alimentos da agricultura familiar, sociobiodiversidade e

de base agroecológica tem esse aspecto intersectorial.

Esse caráter interdisciplinar é o que permite ampliar as possibilidades de retornos sociais do programa para a região, como a geração de renda ao(à) agricultor(a) a partir do incremento dos circuitos curtos de produção e consumo, sem a necessidade de grandes deslocamentos entre territórios. Essa ação traz benefícios ao meio ambiente e prioriza uma alimentação adequada, saudável e sustentável que atenda os objetivos do programa e contribua para o desenvolvimento dos povos amazônidas e da Amazônia.



Oferta de alimentos processados e ultraprocessados na alimentação escolar em municípios com maior proporção de estudantes indígenas e de povos e comunidades tradicionais

Ana Clara Duran¹

Matheus Milosz²

Ana Carolina Benite³

Paula Carvalho Pereda⁴

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) está presente em todos os estados e municípios brasileiros e atende a mais de 40 milhões de estudantes da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens adultos da rede pública de ensino brasileira⁵. O programa é responsável por garantir acesso à alimentação saudável e adequada, sendo universal e gratuito a todos os estudantes matriculados na rede pública do país, o que representa cerca de 80% dos estudantes brasileiros⁶.

1 Ana Clara Duran é pesquisadora no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (NEPA), docente na Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Pesquisadora no Núcleo de Estudos e Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS) da Universidade de São Paulo (USP);

2 Matheus Milosz é doutorando no Programa de Pós-graduação em Teoria Econômica, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), Universidade de São Paulo (USP).

3 Ana Carolina Benite é mestranda e pesquisadora no Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

4 Paula Carvalho Pereda é docente do Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), Universidade de São Paulo (USP); Pesquisadora no Núcleo de Estudos e Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS), Universidade de São Paulo (USP);

5 Silva SP. *Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar*. IPEA 2529 [Internet]. 2019; Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td_2529.pdf>.

6 Ministério da Educação (Brasil). Resolução no 6, de 20 de abril de 2021. Sec. 1 2021.

Para que possam comprar os insumos alimentares, os municípios recebem, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), repasses federais, sendo estipulado um valor fixo por matrícula por dias letivos cujo *per capita* varia conforme etapa de ensino e se há presença de estudantes indígenas e escolas em territórios de povos e comunidades tradicionais (PCT), como os quilombolas. Isso se dá porque o PNAE tem como diretriz prover alimentação saudável de forma equitativa, respeitando condições de saúde dos(as) alunos(as) que têm restrições alimentares específicas e que se encontram em vulnerabilidade social⁷.

As escolas indígenas e quilombolas são aquelas que se encontram em terras indígenas ou em área de quilombo. No caso destas escolas, por serem grupos que enfrentam histórica desigualdade social e maior prevalência de desnutrição e insegurança alimentar, elas estão aptas a receberem um valor *per capita* maior por aluno(a): R\$ 0,86 para os(as) estudantes em escolas de educação básica e R\$ 1,37 para os(as) estudantes em creches e para estudantes em escolas de tempo integral. Essas escolas devem fornecer alimentação que atenda às especifici-

dades culturais e ofereça, no mínimo, 30% das necessidades nutricionais diárias por refeição ofertada, conforme as recomendações por faixa etária. As creches em período integral devem atingir 70% das necessidades nutricionais diárias, distribuídas em pelo menos 3 refeições (Brasil, 2021).

Porém, a alimentação escolar nesses territórios enfrenta desafios associados, principalmente com relação à redução do território para plantio, o que prejudica a produção de alimentos tradicionais locais. Além disso, alguns estudos mostram a pouca flexibilidade dos municípios em proverem cardápios condizentes com a cultura alimentar tradicional desses povos e comunidades⁸.

**Em aldeias indígenas,
há relatos de que a
alimentação escolar
oferecida não respeita
seus costumes e
que, com frequência,
oferecem enlatados
e outros produtos
processados e**

7 Brasil. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [Internet]. Lei No 11.947 jun 16, 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11947-16-junho-2009-588910-publicacaooriginal-113603-pl.html>>.

8 Bellinger CKI, Andrade LMM de. *Alimentação nas escolas indígenas: desafios para incorporar práticas e saberes*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo; 2016. 41 p.

**ultraprocessados,
com a justificativa por
parte das entidades
executoras, de um
padrão de cardápio
único que deve ser
seguido e da dificuldade
de distribuição de
alimentos frescos⁹.**

Em comunidades quilombolas, pessoas entrevistadas também relataram que os alimentos servidos na escola são desconectados dos saberes e das práticas locais. Como exemplos, mencionam que a tapioca tradicionalmente consumida no local foi substituída pela tapioca granulada embalada; o mingau de açaí salgado, pelo de arroz adoçado; e o feijão não costuma ser ofertado por demandar mais tempo de preparo¹⁰.

Além da necessidade de provisão de alimentos condizentes com a cultura alimentar de PCTs, os municípios precisam atender à **Resolução nº 6**, de 8 de maio de 2020, que alinhou as diretrizes do PNAE com as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira, a respeito principalmente da alimentação saudável enquanto aquela que é baseada em alimentos *in natura* e minimamente processados, limitando os gastos com processados e ultraprocessados a até 20% dos recursos federais destinados para a compra de alimentos para o PNAE provenientes do FNDE^{11,12}.

O Guia Alimentar para População Brasileira define também que uma alimentação saudável e sustentável deve respeitar a cultura e os saberes tradicionais da população. Há evidências de que dietas com elevado consumo de alimentos ultraprocessados estão relacionadas a piores desfechos de saúde, como o desenvolvimento de doenças crônicas e morte precoce^{13,14}.

9 Idem.

10 Correa NAF, Cardoso LFC, Silva HP. *Comida de quilombo na merenda escolar: interfaces entre a cultura alimentar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Amaz - Rev Antropol. 29 de outubro de 2020;12(1):145.

11 Ministério da Saúde (Brasil). Guia alimentar para a população brasileira [Internet]. 2014. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf>.

12 Monteiro CA, Cannon G, Levy RB, Moubarac JC, Louzada ML, Rauber F, et al. *Ultra-processed foods: what they are and how to identify them*. Public Health Nutr. 2019;22(5):936–41.

13 Nilson EA, Ferrari G, Louzada MLC, Levy RB, Monteiro CA, Rezende LF. *Premature Deaths Attributable to the Consumption of Ultraprocessed Foods in Brazil*. Am J Prev Med. 2023;64(1):129–36.

14 Rauber F, Louzada ML da C, Steele EM, Millett C, Monteiro CA, Levy RB. *Ultra-processed food consumption and chronic non-communicable diseases-related dietary nutrient profile in the UK (2008–2014)*. Nutrients. 2018;10(5):587.

Assim, espera-se que a alimentação escolar esteja alinhada às evidências científicas e às melhores práticas alimentares para o desenvolvimento de adultos saudáveis^{15,16}.

A partir disso, este artigo tem como objetivo identificar os municípios com maior proporção de estudantes indígenas matriculados(as) na rede pública municipal e de escolas presentes em territórios quilombolas, além de descrever e comparar a proporção de gastos com alimentos processados e ultraprocessados, utilizando os repasses federais a estes municípios destinados à compra de alimentos para a alimentação escolar com os demais municípios brasileiros em 2019 - e o quanto estavam preparados para atender às novas diretrizes do PNAE que restringe a compra de alimentos processados e ultraprocessados.

Características dos(as) estudantes e escolas de povos e comunidades tradicionais do ensino básico municipal

Para caracterizar os(as) alunos(as) das comunidades indígenas e de escolas presentes em território quilombola da rede municipal de ensino, foram utilizados dados do Censo Escolar de 2019¹⁷.

O Censo Escolar considera apenas o número de matrículas das escolas localizadas em territórios quilombolas. Portanto, o número total desses(as) alunos(as) pode ser ainda maior quando consideramos os(as) residentes fora dessas áreas. Em relação aos(as) indígenas, como os dados coletam a informação sobre a autodeclaração de raça/cor, temos informações mais precisas sobre essa comunidade em todo o Brasil.



15 Pontes TE, Costa TF, Marum ABR, Brasil ALD, Taddei JA de A. *Orientação nutricional de crianças e adolescentes e os novos padrões de consumo: propagandas, embalagens e rótulos*. Rev Paul Pediatr. 2009;27:99–105.

16 Romani S de AM, Lira PIC de. *Fatores determinantes do crescimento infantil*. Rev Bras Saúde Materno Infant. 2004;4:15–23.

17 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Censo Escolar 2023. Citado em 18 de julho de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>.

A Tabela 1 mostra o percentual de matrículas na rede municipal de ensino básico de alunos(as) que residem em territórios quilombolas por raça/cor. O foco deste estudo se dá na rede municipal de ensino. Autodeclarados(as) pardos(as) representam a maioria (45,5%), seguido de pretos(as) (11,3%). Contudo, nota-se um

alto percentual de alunos(as) que não declararam raça/cor (34,0%). Em relação ao total de matrículas na rede pública municipal, os quilombolas representam 0,9%, sendo a raça/cor mais representativa de autodeclarados pretos, que representam 3% do total de alunos(as) matriculados nas escolas brasileiras da rede municipal.

Tabela 1: Matrículas de alunos(as) em escolas localizadas em territórios quilombolas por raça/cor, 2019.

Raça/cor	Número de alunos	Matrículas segundo raça/cor(%)	Matrículas em escolas localizadas em territórios quilombolas/total de matrículas no país por raça/cor (%)
Brancos	18.815	8,58	0,29
Pretos	24.836	11,32	3,09
Pardos	99.740	45,46	1,07
Amarelos	774	0,35	1,21
Indígenas	597	0,27	0,36
Não declarado	74.626	34,02	1,20
Total de Matrículas	219.388	100,00	0,95

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Censo Escolar de 2019.

Nota: Matrículas referente aos alunos do ensino básico municipal.

A Tabela 2 apresenta os dados para as matrículas de alunos(as) que se autodeclararam indígenas na rede municipal de ensino brasileira. Do total de alunos(as) matriculados(as) nas escolas brasileiras, eles(as) representam 0,7% (Tabela 2). A maioria dos(as)

alunos(as) reside em áreas indígenas (66,3%), seguido de áreas de localização não diferenciada (32,6%). Observa-se, também, um pequeno número de indígenas matriculados(as) em escolas localizadas em territórios quilombolas (0,4%).

Tabela 2: Matrículas de Indígenas por Localização das Escolas, 2019.

Localização	Número de alunos	Matrículas de alunos indígenas (%)	Matrículas de alunos indígenas/total de matrículas na rede pública de ensino (%)
Não está em área de localização diferenciada	53.514	32,59	0,24
Área de Assentamento	1.270	0,77	0,36
Área Indígena	108.830	66,27	87,62
Área quilombola	597	0,36	0,27
Total de Matrículas	164.211	100	0.71

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Censo Escolar de 2019.

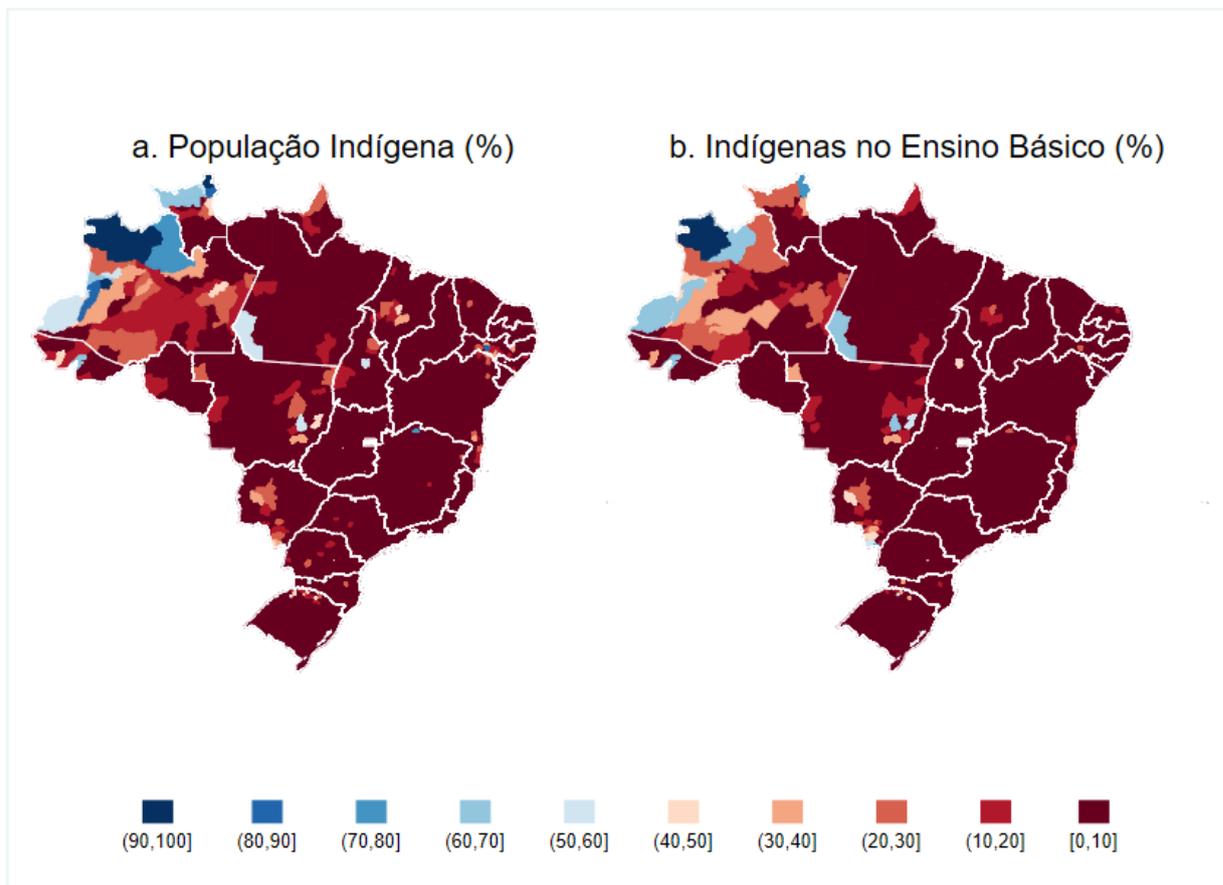
Nota: Matrículas referente aos alunos do ensino básico municipal.

Complementamos o levantamento das matrículas de alunos(as) de PCT com dados da população brasileira sobre tais comunidades usando os dados de autodeclaração de quilombolas e indígenas do Censo Demográfico de 2022. As Figuras 1 e 2 mostram em quais localidades observa-se maior concentração da população indígena e quilombola residente no Brasil e, também, o percentual de matrículas na rede de ensino básica municipal dessas comunidades. Nota-se que a maior concentração de indígenas se dá em municípios da região Norte do Brasil, principalmente no estado do Amazonas, onde o percentual chega a alcançar valores acima de 60% (Painel a, Figura 1). Na região Centro-Oeste, também se observa a

presença dos povos originários em diversos municípios dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. Nas demais regiões, o percentual da população pertencente a essas comunidades é menor. O mesmo padrão é encontrado para o percentual de matrículas na rede municipal de ensino (Painel b, Figura 1).

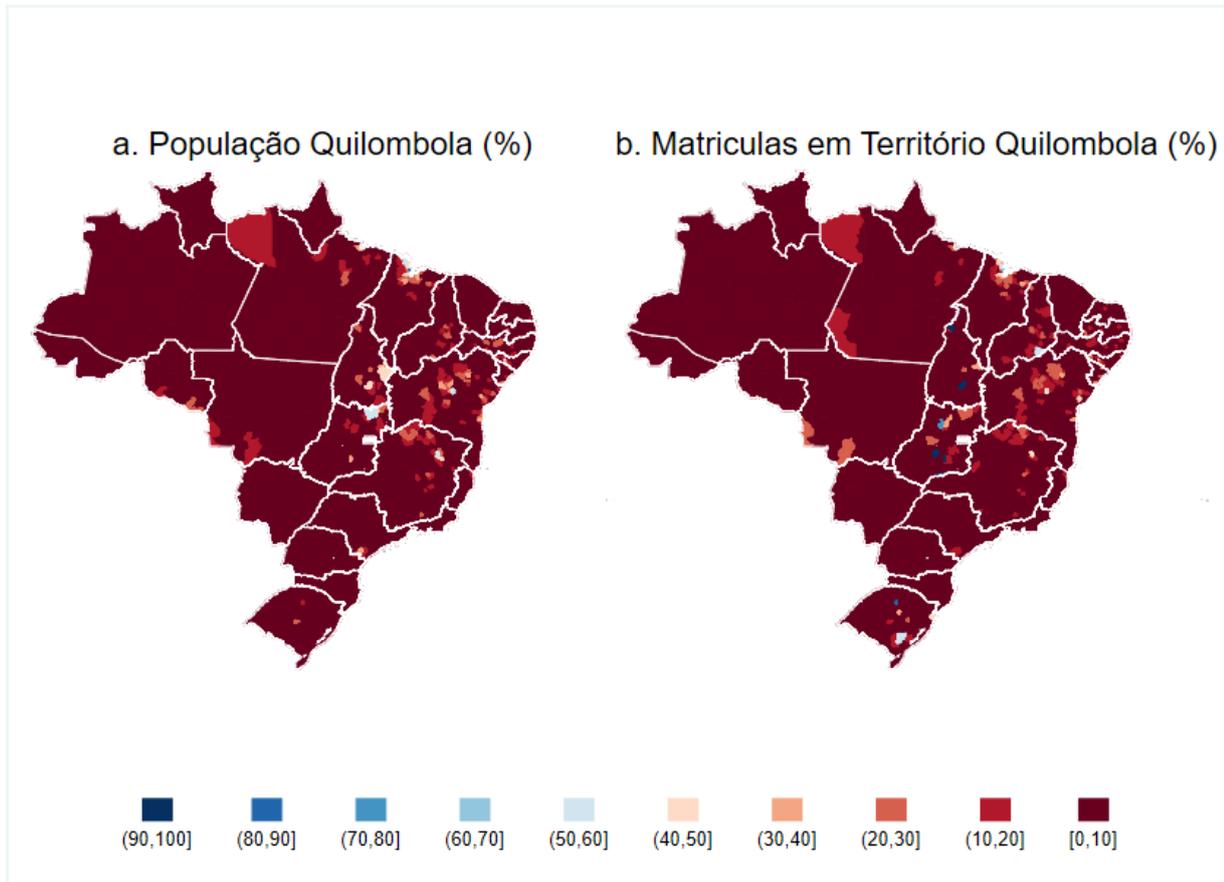
No caso da população quilombola, a comunidade está presente principalmente nas regiões Centro-Oeste e Nordeste (Painel a, Figura 2). Embora o Censo Escolar apenas considere alunos e alunas matriculados(as) em áreas de quilombo, as informações dos dois painéis da Figura 2 são muito semelhantes.

Figura 1: População Indígena e Alunos Indígenas Matriculados na Educação Básica Municipal (%), 2022 e 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Censo Demográfico de 2022 e do Censo Escolar de 2019.
 Nota: O Painel a mostra o percentual de autodeclarados indígenas no total da população residente de cada município (Censo Demográfico de 2022). O Painel b mostra o percentual de matrículas de autodeclarados indígenas na rede municipal de ensino básico (Censo Escolar de 2019). No Painel b, não temos informações de Brasília e Fernando de Noronha, por se tratar de matrículas municipais.

Figura 2: População Quilombola e Alunos Matriculados na Educação Básica Municipal em Território Quilombola (%) - 2012 e 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Censo Demográfico de 2022 e do Censo Escolar de 2019.

Nota: O Painel a mostra o percentual de autodeclarados quilombolas no total da população residente de cada município (Censo Demográfico de 2022). O Painel b mostra o percentual de matrículas em escolas da rede municipal de ensino básico localizadas em territórios quilombolas (Censo Escolar de 2019). No Painel b, não temos informações de Brasília e Fernando de Noronha, por se tratar de matrículas na rede municipal de ensino.

Aquisição de alimentos processados e ultraprocessados para a alimentação escolar nos povos tradicionais

Nesta seção, vamos descrever e comparar o perfil de aquisição de alimentos processados e ultraprocessados para a alimentação escolar com recursos federais entre alunos(as) de povos tradicionais e os demais. Separamos municípios com alta proporção de PCTs e sem a presença desses povos nos municípios brasileiros. Definimos municípios com alta concentração de estudantes de PCTs aqueles com ao menos 50% das matrículas municipais de PCTs¹⁸. Utilizamos os dados do Censo Escolar de 2019 para a definição e localização destes grupos de municípios. Como anteriormente descrito, para matrículas de estudantes quilombolas, utilizamos a proporção de matrículas em escolas da rede municipal de ensino localizadas em território quilombola/total de matrículas no ensino básico da rede de cada município. Para o cálculo da proporção de estudantes indígenas, utilizamos a proporção de matrículas na rede básica municipal de ensino de estudantes autodeclarados(as) indígenas.

Para o cálculo da proporção de aquisição de cada município de alimentos processados e ultraprocessados, utilizamos os dados disponibilizados anualmente pelos municípios e estados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE¹⁹.

Esses dados são públicos e, através deles, é possível acessar as notas fiscais de compras de alimentos para a alimentação escolar cujos recursos são provenientes dos repasses federais do FNDE para os municípios, tanto via licitação quanto por compras diretas de agricultura familiar. Nos dados compilados pelo sistema, é possível resgatar informações sobre a descrição dos produtos adquiridos, a quantidade e o valor total da compra e dados sobre o fornecedor. Os dados disponíveis foram baixados manualmente ano a ano para cada município brasileiro para o ano de 2019. Utilizamos a descrição dos alimentos para classificá-los segundo o nível e grau de processamento, utilizando a classificação NOVA (Martinez-Steele et al., 2023). A partir disso, criou-se o percentual gasto por cada município em cada categoria da NOVA: Grupo 1: alimentos in natura e minimamente processados;

18 Na nossa análise empírica abaixo, comparamos faixas de proporções: municípios sem PCTs com aqueles que têm 50%; municípios sem PCTs com aqueles que têm 60% e assim por diante até a proporção de 80%. Nas figuras abaixo, optamos por comparar municípios sem PCTs com aqueles que têm 50%.

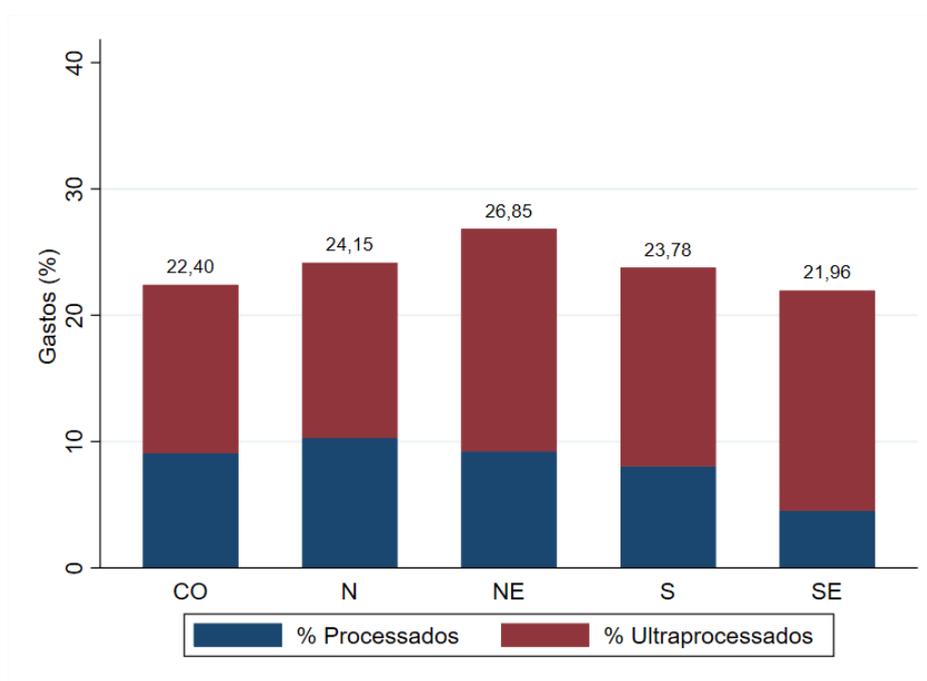
19 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) [Internet]. 2023 [citado 24 de fevereiro de 2023]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/sigpc-acesso-publico>.

Grupo 2: ingredientes culinários; Grupo 3: alimentos processados; e Grupo 4: alimentos ultraprocessados.

A Figura 3 mostra a proporção média dos gastos com alimentos processados e ultraprocessados com os repasses federais aos municípios brasileiros para a compra de alimentos para o PNAE por macrorregião. Os gastos com processados e ultraprocessados em 2019, em média, representavam

entre 22% e 27% do total dos gastos. As regiões Norte e Nordeste apresentam as maiores proporções de gastos com alimentos e bebidas processados e ultraprocessados, enquanto que a Sudeste e a Centro-Oeste, as menores. Outro ponto a destacar é que os gastos com alimentos ultraprocessados superam os de processados em todas as macrorregiões.

Figura 3: Proporção média dos gastos dos municípios com alimentos processados e ultraprocessados utilizando os recursos federais para a alimentação escolar por macrorregião do Brasil, 2019.



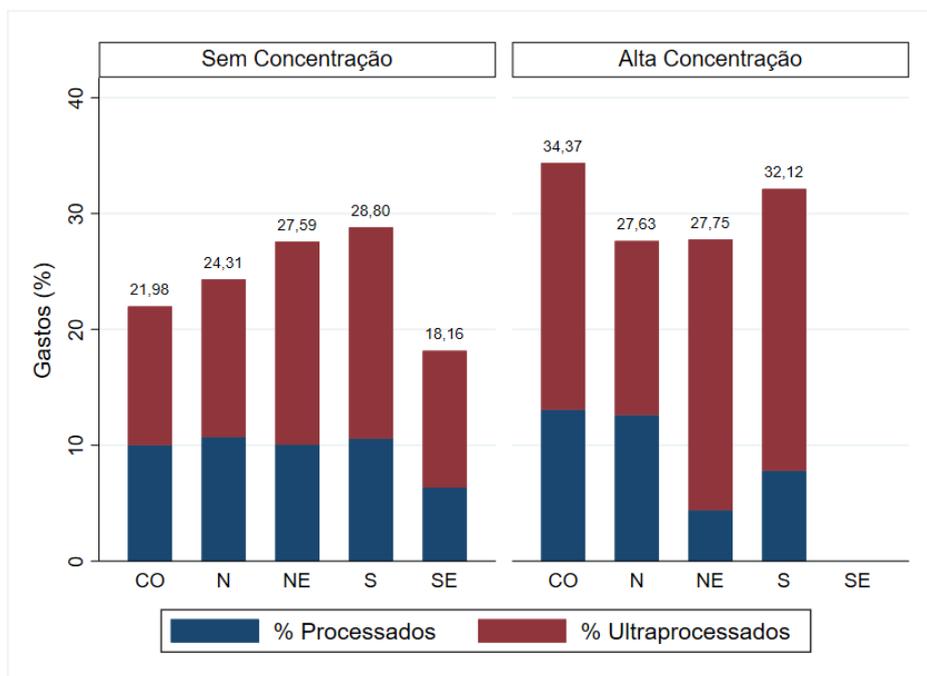
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do SIGPC.

Nota: Calculamos a proporção dos gastos com alimentos em cada município e ponderamos pelo número de matrículas no ensino básico municipal por macrorregião.

Como os dados da Figura 3 são para todo o Brasil, uma vez que as compras são declaradas por município, e não por escola, foi feito um esforço para entender como são as compras de alimentos em municípios com alta concentração de indígenas e de população quilombola. A Figura 4 apresenta a proporção média dos gastos com repasses federais para o PNAE com alimentos processados e ultraprocessados em municípios sem concentração (0%) e alta concentração de matrículas ($\geq 50\%$) na educação básica

municipal de alunos em território quilombola, por macrorregião. Observa-se que a proporção média dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados é menor em municípios sem a presença de matrículas em escolas localizadas em território quilombola. Não há municípios com alta concentração da comunidade quilombola no Sudeste, o que explica a ausência de informação da proporção dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados nesta região.

Figura 4: Proporção média por macrorregião dos gastos com alimentos processados e ultraprocessados nos municípios com com e sem alunos matriculados em escolas da rede municipal de ensino localizadas em território quilombola, Censo Escolar de 2019.



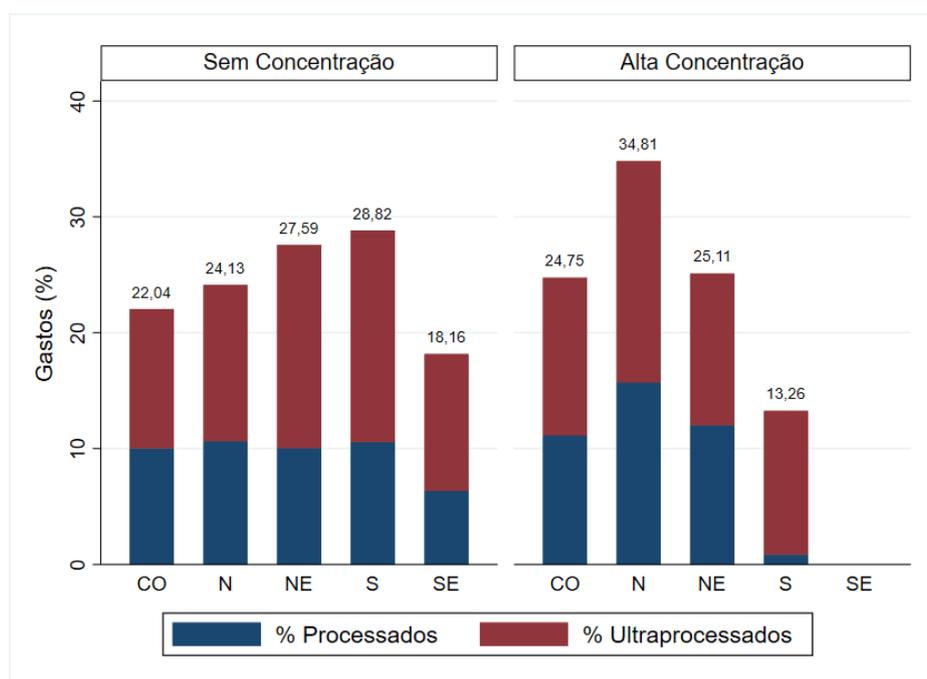
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE e no Censo Escolar de 2019.

Nota: A figura mostra a proporção média por macrorregião dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados separando os municípios sem concentração (sem comunidades quilombolas) e alta concentração (proporção acima de 50%) de alunos matriculados na educação básica municipal em território quilombola. Para criarmos essa variável, tiramos uma média da proporção dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados nos municípios por macrorregião em ambos os grupos.

No caso dos(as) alunos(as) autodeclarados(as) indígenas, a Figura 5 compara a média da proporção dos gastos com alimentos processados e ultraprocessados entre municípios com e sem alta concentração de estudantes indígenas, por macrorregião. Municípios das regiões Centro-Oeste e Nordeste sem concentração de indígenas apresentam proporção média dos gastos com processados e ultraprocessados

menores do que os municípios com alta concentração de indígenas. Por outro lado, as proporções dos gastos com esses alimentos nas regiões Nordeste e Sudeste são maiores em municípios sem presença de estudantes indígenas. Da mesma forma que no caso das comunidades quilombolas, não há municípios com alta concentração de indígenas na região Sudeste.

Figura 5: Proporção média por macrorregião dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados nos municípios com e sem alunos indígenas matriculados na rede municipal de educação básica, Censo Escolar de 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIGPC e no Censo Escolar de 2019.

Nota: A figura mostra a proporção média por macrorregião dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados separando os municípios sem concentração de estudantes indígenas e alta concentração (proporção acima de 50% da média brasileira) de alunos autodeclarados indígenas. Para criarmos essa variável, tiramos uma média da proporção dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados por macrorregião em ambos os grupos.

Com o objetivo de investigar melhor os resultados descritos acima, comparamos os municípios com alta concentração de comunidades tradicionais com municípios sem estudantes destas comunidades matriculados(as) na rede municipal de ensino. No entanto, como estes municípios podem diferir em variáveis importantes, ou seja, a concentração espacial deles não é aleatória, pareamos municípios de características parecidas que tenham e não tenham comunidades tradicionais.

Primeiro, pareamos os municípios sem matrículas de estudantes indígenas e em escolas localizadas em território quilombola com municípios com alta concentração dessas comunidades, porém com características socioeconômicas parecidas. Para tal, utilizamos o métodos de escores de propensão para parearmos estes municípios, utilizando as seguintes variáveis: PIB *per capita* de 2019²⁰; população total em 2021, segundo o Censo Demográfico de 2022²¹; macrorregião geográfica (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste ou Sul) e proporção de estabelecimentos agropecuários e da agroin-

dústria familiar rural segundo dados do Censo Agropecuário de 2017²². Os municípios semelhantes nessas características, sem e com alta concentração de estudantes de PCTs foram identificados e comparados com base em um teste de médias²³. O teste de médias consiste em testar se houve diferenças estatisticamente significantes entre a proporção média dos gastos em alimentos processados e ultraprocessados dos dois grupos. Consideramos estatisticamente diferentes as médias com o Valor do teste de comparação de média (teste T), que ficou abaixo de 0.05.

A Tabela 3 sumariza os principais resultados encontrados. Testamos e apresentamos os resultados utilizando o pareamento entre municípios sem estudantes de PCTs e com diferentes proporções de concentração de matrículas de estudantes indígenas e em escolas localizadas em território quilombola: 50%, 60%, 70% e 80%. Os resultados estão apresentados em diferentes painéis para os municípios com matrículas de estudantes indígenas e em escolas localizadas em quilombos.

20 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios [Internet]. 2023 [citado 18 de julho de 2023]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=resultados&c=1100015>>.

21 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo demográfico 2022 [Internet]. [citado 1o de novembro de 2023]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>.

22 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Agro 2017 [Internet]. 2017 [citado 1o de novembro de 2023]. Disponível em: <<https://censoagro2017.ibge.gov.br/>>.

23 Essa metodologia é conhecida como Propensity Score Matching (PSM) (Wooldridge, 2010).

Em geral, não encontramos diferenças significativas na proporção de gastos com processados e ultraprocessados quando pareamos municípios sem e com diferentes concentrações de matrículas de estudantes indígenas e em escolas da rede municipal de ensino

localizadas em territórios quilombolas. No entanto, sabemos que há poucas observações analisadas (poucos municípios com alta concentração de alunos de comunidades, o que pode prejudicar o poder dos testes realizados).

Tabela 3: Diferenças na proporção de gastos com alimentos processados e ultraprocessados utilizando recursos federais para o PNAE entre municípios sem e com diferentes concentrações de matrículas de estudantes indígenas e em escolas localizadas em territórios quilombolas, 2019.

Comunidade	Proporção Média Alta Concentração (%)	Proporção Média Sem Concentração (%)	Diferença de Média	Estatística T
Painel A: Municípios com 50% de alunos das comunidades				
Estudantes Indígenas	29,39	25,59	3,79	0,94
Território Quilombola	30,58	22,32	8,26	1,51
Painel B: Municípios com 60% de alunos das comunidades				
Estudantes Indígenas	32,53	28,40	4,13	0,86
Território Quilombola	32,97	18,61	14,36	2,12
Painel C: Municípios com 70% de alunos das comunidades				
Estudantes Indígenas	33,09	25,94	7,15	1,42
Território Quilombola	34,58	29,44	5,14	0,76
Painel D: Municípios com 80% de alunos das comunidades				
Estudantes Indígenas	36,80	17,28	19,52	1,61
Território Quilombola	34,58	29,44	5,14	0,76

Nota: Foi considerado estatisticamente significativo quando a diferença média foi menor de 0,05.

Considerações Finais

O PNAE foi desenhado para fornecer alimentação escolar a todos(as) os(as) estudantes matriculados(as) na rede pública de ensino, a fim de promover educação nutricional e garantir a segurança alimentar e nutricional de estudantes da rede básica de ensino público brasileiro, o que inclui estudantes autodeclarados(as) indígenas e matriculados(as) em escolas localizadas em territórios quilombolas. No entanto, a fim de garantir a equidade de acesso a tais grupos a uma alimentação condizente com sua cultura alimentar e mais adequadamente compensar as desigualdades históricas que esses grupos enfrentam, como a maior prevalência de desnutrição e insegurança alimentar e nutricional, os municípios com escolas com estudantes autodeclarados(as) indígenas e localizadas em territórios quilombolas recebem repasses federais *per capita* por estudantes maiores do que aquele para estudantes não indígenas e matriculados(as) nas demais escolas públicas do país.

Neste estudo, analisamos primeiramente a presença de matrículas em escolas da rede municipal de ensino básica localizadas em território quilombola e de matrículas de estudantes autodeclarados(as) indígenas na rede municipal de ensino. Em 2019, havia 219.388 matrículas em escolas da rede municipal de ensino básico localizadas em território quilombola, representando 0,95% do

total de matrículas, sendo que a maioria se autodeclara como pardos. Em relação aos(as) estudantes indígenas, havia 164.211 matriculados(as) na rede municipal de ensino básica, representando 0,71% do total de matrículas. Os dados mais recentes do Censo Demográfico de 2022 também mostram que a maior concentração da população quilombola está presente nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. A população indígena brasileira se concentra nas regiões Norte e Centro-Oeste, com destaque para o estado do Amazonas.

Utilizando dados do sistema de prestação de contas dos municípios brasileiros com recursos repassados pelo governo federal para aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE,

nota-se que a alimentação escolar em territórios com maior proporção de matrículas em escolas localizadas em territórios quilombolas e de estudantes indígenas enfrenta desafios. As evidências mostram uma aquisição similar de alimentos processados e ultraprocessados para o

PNAE àquela encontrada em municípios com características socioeconômicas parecidas.

Considerando uma maior vulnerabilidade de PCTs à insegurança alimentar e nutricional, a perda de sua cultura alimentar em convergência com os recentes achados que ligam o consumo de alimentos ultraprocessados ao risco aumentado de desenvolvimento de doenças crônicas e mortalidade, tal cenário é prejudicial à saúde destas comunidades^{24,25}.

Apesar de um maior volume *per capita* de recursos para estes municípios adquirirem alimentos para o PNAE, encontramos proporções médias de gastos com alimentos processados e ultraprocessados superiores a 20% dos recursos recebidos do governo federal para a compra de alimentos do PNAE - acima do preconizado pela Resolução 6 de 2020, que restringe a compra de processados e ultraprocessados para o PNAE. Ou seja, tais municípios não se encontravam, na média, preparados para atender à resolução efetivada no ano seguinte aos dados estudados.

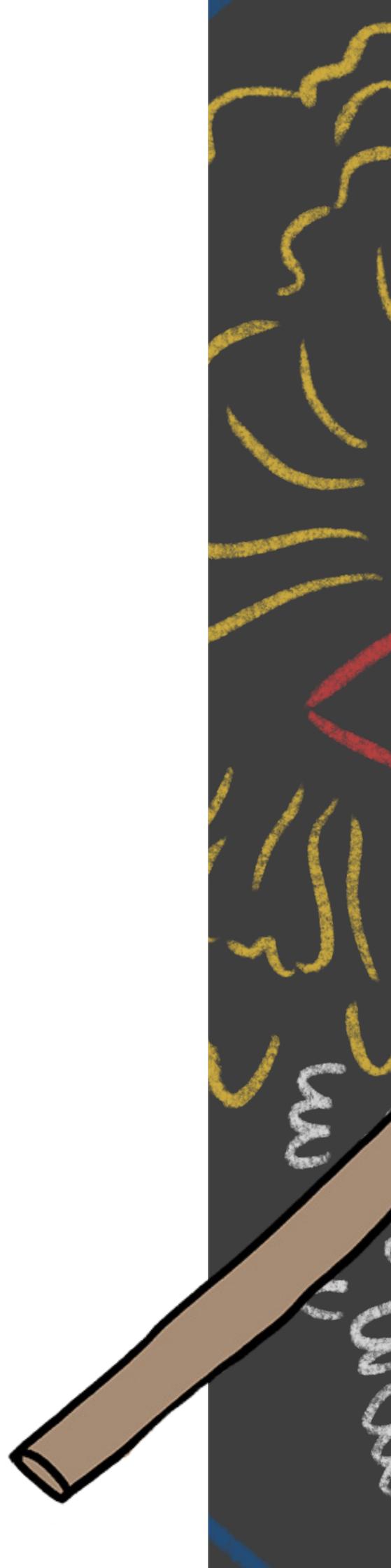
**Diante dos desafios
enfrentados pela
alimentação escolar
em territórios com
alta concentração de
estudantes indígenas
e matrículas em
escolas em territórios
quilombolas, monitorar
o atendimento das
diretrizes nutricionais
do PNAE nestas
comunidades é
urgente para a garantia
do acesso destas
populações mais
vulneráveis ao direito
humano à alimentação
adequada.**

24 Nilson EA, Ferrari G, Louzada MLC, Levy RB, Monteiro CA, Rezende LF. *Premature Deaths Attributable to the Consumption of Ultraprocessed Foods in Brazil*. *Am J Prev Med*. 2023;64(1):129–36.

25 Rauber F, Louzada ML da C, Steele EM, Millett C, Monteiro CA, Levy RB. *Ultra-processed food consumption and chronic non-communicable diseases-related dietary nutrient profile in the UK (2008–2014)*. *Nutrients*. 2018;10(5):587.

Algumas medidas que podem ser adotadas incluem:

1. Fortalecer o diálogo e a participação dos PCTs, em especial as comunidades indígenas e quilombolas, na elaboração e implementação do PNAE;
2. Garantir, monitorar e fiscalizar o acesso dos PCTs aos seus direitos, incluindo o direito humano à alimentação adequada;
3. Promover a formação de profissionais de educação e alimentação escolar para que possam atender às especificidades culturais e alimentares dos PCTs;
4. Apoiar a produção e a aquisição de alimentos da agricultura familiar e de base agroecológica, contribuindo para a valorização da cultura alimentar local e o fortalecimento da economia desses territórios;
5. Fortalecer a rede e formação de pesquisadores(as) que possam contribuir com o monitoramento e aprimoramento da implementação do PNAE nacional e localmente, considerando as especificidades dos PCTs.





Os desafios de estudantes com necessidades alimentares especiais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Fernanda Mainier Hack¹

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)² reconhece que a atenção em saúde tem como uma de suas demandas o cuidado de indivíduos com necessidades alimentares especiais (NAE), e que a promoção de uma alimentação adequada e saudável deve estar de acordo com essas necessidades alimentares, com as fases da vida, de fatores culturais e de dimensões de gênero, raça e etnia.

As NAE são conceituadas pela PNAN como:

(...) necessidades alimentares, sejam restritivas ou suplementares, de indivíduos portadores de alteração metabólica ou fisiológica que cause mudanças, temporárias ou permanentes, relacionadas à utilização biológica de nutrientes ou a via de consumo alimentar (BRASIL, 2013, p. 74).

Necessidades alimentares especiais - como diabetes, alergias alimentares e doença celíaca, por exemplo - são

temas de saúde pública e, embora possam acometer pessoas de qualquer idade, tornam-se ainda mais relevantes quando ocorrem durante os períodos da infância e adolescência, em razão da vulnerabilidade própria dessas faixas etárias.

Indivíduos com NAE precisam, portanto, para terem os seus direitos à saúde e à vida garantidos, que sua alimentação seja adaptada de acordo com a condição de saúde que possuem. Isso ocorre através da oferta de uma alimentação nutricionalmente adequada, muitas vezes com a retirada total de um ou mais alimentos e sua substituição por outro ou por outros que sejam adequados à sua saúde.

A falta de atendimento a essa adaptação na dieta pode acarretar inúmeros sintomas que comprometem a saúde, a qualidade de vida e, em alguns casos,

¹ Fernanda Mainier Hack é advogada especialista em Direitos Humanos, membro do núcleo gestor da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, cofundadora dos movimentos Põe no Rótulo e Alergia Alimentar Brasil.

² Criada em 1999, com vistas à promoção da saúde e da alimentação adequada da população brasileira, a PNAN foi reformulada em 2013, sob a lente da segurança alimentar e nutricional.

a própria vida de quem convive com alguma NAE. Além disso, a mudança na rotina que acontece no ambiente familiar precisa se estender ao ambiente escolar, onde crianças e adolescentes passam boa parte de seu dia.

As legislações nacional e internacional - esferas constitucional e infraconstitucional - protegem os direitos humanos à educação, à alimentação adequada e à alimentação escolar de estudantes, incluindo aqueles(as) com NAE. No entanto, na prática, essa população enfrenta muitos desafios que impactam a sua saúde e a sua própria vida, e que vão desde a necessidade de um correto diagnóstico e de orientações quanto ao tratamento, até as inúmeras dificuldades para garantir seu direito à alimentação adequada - em especial, nas escolas.

As legislações nacional e internacional também dão conta de que os diversos fatores de vulnerabilidade e marginalização precisam ser considerados para a implementação das políticas garantidoras de direitos humanos. E a lente da interseccionalidade precisa ser levada em conta nas análises dos elementos de exclusão e de discriminação quando esses diversos fatores se cruzam e interagem mutuamente, sobrepondo as muitas camadas de

vulnerabilidade para grupos ou indivíduos específicos, como por exemplo estudantes que têm alguma NAE, pois as pessoas que estão situadas nesses cruzamentos enfrentam necessidades distintas e sua perspectiva de vida se dá a partir desse posicionamento.

A teoria interseccional precisa ser obrigatória nas análises de violações dos direitos humanos, sob pena de se invisibilizar as vulnerabilidades interseccionais. No caso de estudantes com NAE, podemos elencar a idade (quando crianças e adolescentes), a condição de saúde, o conceito social de deficiência³ e, ainda, a condição socioeconômica e fatores relacionados à cor/raça, gênero e território.

Os(As) estudantes com NAE não são, dessa forma, um bloco único. A vulnerabilidade oriunda da doença crônica de fundo atinge de formas diferentes esses(as) estudantes. Precisam enfrentar o preconceito e a discriminação estrutural das políticas de educação e de saúde, além do fato de que algumas doenças crônicas costumam estar relacionadas mais frequentemente a outras, como ter concomitantemente mais de uma NAE, a exemplo da doença celíaca e da intolerância à lactose.

Outro dado importante em relação a estudantes com NAE é que algumas

3 O conceito social de deficiência deve ser entendido não sob o ponto de vista das limitações corporais sofridas por determinada pessoa, mas dos obstáculos e barreiras que são por ela enfrentados quando do exercício dos seus direitos, em razão, justamente, das restrições impostas pela sociedade.

das doenças crônicas de fundo, como a alergia alimentar e o diabetes, trazem um risco imediato maior à vida desses(as) estudantes, quando expostos(as) à alimentação inadequada, gerando muitas vezes uma situação de risco de morte iminente e colocando esses(as) estudantes em uma posição ainda mais desfavorável.

As NAE, portanto, importam em alguma limitação que exige adaptações para o pleno exercício de direitos, atraindo, portanto, o conceito social de pessoa com deficiência. Sendo assim, compete ao Poder Público garantir, também por esse aspecto, os direitos à educação e à alimentação, especialmente a alimentação escolar, através de políticas públicas de inclusão.

Estudantes com NAE trazem, portanto, ao menos três camadas de vulnerabilidade: a idade, quando se trata de crianças e adolescentes; a doença crônica; e a condição social de pessoa com deficiência. Portanto, indivíduos com NAE, para terem seu direito humano à alimentação adequada garantido, necessitam que sejam feitas as adaptações necessárias em sua dieta, além de terem respeitados os aspectos culturais, regionais e nutricionais. A não adequação da alimentação para essa população gera um estado de insegurança alimentar e nutricional, acarretando a

exclusão social e a violação ao direito humano à alimentação. Além disso, produz prejuízos ao longo da vida, como dificuldades de desenvolvimento físico e mental, o que contribui para o aumento da evasão escolar.

Embora as diretrizes da alimentação escolar disponham que ela deve atender às necessidades de saúde específicas dos(as) estudantes, inúmeras dificuldades eram encontradas pelos(as) estudantes com NAE para seu atendimento.

Em 2014, a legislação do PNAE foi alterada, tendo por fundamento a equidade e trazendo expressamente a obrigatoriedade de elaboração de cardápio especial adaptado a estudantes “que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica”, assim entendidas como as NAE (Lei nº 12.982/14).

Posteriormente, em 2016, foi elaborado material direcionado ao atendimento desses(as) estudantes nas unidades escolares, o “Caderno de referências sobre a alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais”. A publicação estabelece diretrizes e protocolos para a adaptação do cardápio.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela execução do PNAE, através da

Resolução nº 6/2020⁴, além de incorporar as diretrizes dos Guias Alimentares para a População Brasileira e para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos, reproduz a determinação de adaptação do cardápio para estudantes com NAE. Cabe ao(a) nutricionista a elaboração do cardápio e a orientação sobre a aquisição, o armazenamento, preparo e a oferta das refeições, além das pessoas envolvidas, como gestores(as), educadores(as) e cozinheiros(as) escolares.

O cardápio tem papel central na política de alimentação escolar, pois, a partir dele, serão efetuadas diversas ações, que vão desde a compra até a oferta do alimento, além de ações de educação alimentar e nutricional.

Para isso, é preciso conhecer o perfil epidemiológico dos(as) estudantes, a fim de identificar aqueles(as) com NAE. Por isso, o FNDE publicou o documen-

to “Planejamento de Cardápios para a Alimentação Escolar” em 2022, que prevê expressamente a adaptação para as necessidades especiais.

De acordo com a publicação, o cardápio dos(as) estudantes com NAE, sempre que possível, “deve ter a composição muito próxima do cardápio padrão, cabendo um documento de orientações de preparo e de substituições”. E para a elaboração do cardápio especial e adaptado, o(a) nutricionista deve se basear no atestado de saúde do(a) estudante com NAE. Mas, a ausência temporária de atestado não pode impedir a adaptação, bastando a autodeclaração para o pronto atendimento aos(às) estudantes.

Entendemos que a ausência de atestado e orientações médicas e nutricionais específicas devem ocorrer pelo menor tempo possível, tendo em vista que a alimentação dos(as) indivíduos com NAE não pode prescindir das orientações do(a) profissional de saúde. Tal recomendação de atender ao(a) estudante com NAE apenas com base na autodeclaração, conforme previsão do FNDE no citado documento, deve ser temporária, com vistas a atender ao(a) estudante de forma emergencial e evitando situações de afastamento da escola ou ausência de oferta da alimentação. As

4 Além das NAE, foram acolhidos(as) expressamente estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação e especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas (art. 17, §§ 1º a 3º da Resolução MEC/FNDE nº 06/2020).

famílias devem ser orientadas a buscar o atendimento profissional, cabendo à administração promover a integração entre saúde e educação.

A aquisição de alimentos especiais parece ser um importante gargalo para a execução do Programa referente às NAE. Geralmente a quantidade (muito menor que o restante dos alimentos) e a especificidade fazem com que seja necessário efetuar a compra direta, encontrando barreiras no processo licitatório referentes aos protocolos de dispensa, além de fatores orçamentários.

Outro aspecto importante a ser considerado é a formação dos atores do PNAE para a execução de refeições adaptadas, que vão desde a aquisição até a oferta do alimento (Lei nº 11.947/2009). Ressaltamos, ainda, a importância e a urgência das escolas terem estrutura adequada para armazenamento e preparo das refeições, além de profissionais em número suficiente e treinados(as) para as suas funções.

O FNDE possui, desde 2014, o “Material informativo para formação de manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar”, com o objetivo de proporcionar suporte teórico e operacional para a estruturação do processo de formação de cozinheiros(as) escolares. O material contempla informações sobre as especificidades das NAE.

Os(As) nutricionistas responsáveis pela elaboração do cardápio especial devem treinar os(as) cozinheiros(as) escolares, além de orientar gestores(as) escolares, professores(as) e auxiliares para que também sejam sensibilizados(as) e estejam atentos(as) à oferta das refeições e alimentos, a fim de evitar trocas e outras intercorrências.

É importante que os(as) cozinheiros(as) escolares dominem as técnicas inerentes a cada uma de suas funções, por meio de capacitação técnica eficaz. Entre as especificidades relacionadas às NAE, podemos incluir as boas práticas no preparo das refeições, evitando o contato cruzado entre alimentos e a higienização de bancadas e utensílios, além da leitura e compreensão de rótulos dos alimentos e o adequado manejo dos itens que não podem ser consumidos pelos(as) estudantes com NAE.

Outro ponto importante é a orientação de todos(as) os(as) profissionais da escola, não só dos(as) responsáveis pelo preparo das refeições, uma vez que a maioria dos eventos adversos envolvendo alimentos ocorre fora do espaço da cozinha e refeitório.

O não atendimento dos direitos humanos à alimentação adequada e à alimentação escolar impactam diretamente no direito à saúde de quem tem NAE, em razão da configuração de um quadro de insegurança alimentar. No caso de estudantes, há também impactos no direito à educação, pois pode acarretar sua exclusão parcial ou total da vida escolar.

Nessa interrelação entre os direitos à alimentação, à saúde e à educação, cabe ressaltar o Programa Saúde na Escola (PSE). Trata-se de ação interseccional dos Ministérios da Saúde e da Educação em conjunto com a comunidade escolar, com o objetivo de desenvolver práticas de promoção à saúde e prevenção de agravos e doenças. No que tange às NAE, o PSE tem o importante papel de promover a comunicação entre escolas e unidades de saúde, assegurando a troca de informações sobre as condições de saúde dos(as) estudantes. É importante salientar que a articulação interssetorial e multidisciplinar é essencial para o melhor gerenciamento das NAE nas escolas.

Podemos citar como principais causas da desconformidade dos cardápios:

a indisponibilidade de alimentos; dificuldades de execução das preparações; e desatenção ou desconhecimento quanto à necessidade alimentar. Na tentativa de verificar o cumprimento da legislação quanto ao atendimento diferenciado para os(as) estudantes com NAE, o FNDE incluiu duas questões no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), com o intuito de identificar a correta execução do Programa.

De acordo com os dados preenchidos de forma obrigatória pelas Entidades Executoras (EExs) no SiGPC, em 2021, 69% das EExs - 3.798 - que realizaram a prestação de contas do PNAE afirmaram que foram identificados(as) estudantes com NAE. Destas, 94% das EExs - 3.578 - informaram que apresentaram cardápios diferenciados para os(as) estudantes diagnosticados(as) com NAE.

Tais dados demonstram que é necessário que o FNDE crie mais ferramentas para melhor verificar a implementação do Programa em relação às NAE, enquanto mecanismos de avaliação sobre a adequada execução do cardápio, desde a compra até a oferta aos(as) estudantes da alimentação especial, por exemplo, diante da complexidade do tema.

Por outro lado, tais dados demonstram que o Programa não chega a 31% das unidades executoras, uma vez que epidemiologicamente não faz sentido que haja tantas unidades sem qualquer identificação de estudantes com

doenças crônicas relativas às NAE, sugerindo falhas na execução e no monitoramento. Os dados não observam as razões pelas quais não houve cardápio adaptado em 6% das unidades, o que contribui para uma avaliação insuficiente da política pública.

Apesar dos avanços obtidos, são muitas as dificuldades ainda enfrentadas pelos(as) estudantes com NAE. Podemos citar, entre outras, algumas violações que estão direta ou indiretamente ligadas ao não atendimento do direito humano à alimentação escolar adequada: (i) exclusão de estudante das atividades pedagógicas e extracurriculares que envolvam alimento; (ii) dificuldade de matricular estudantes com NAE nas escolas; (iii) recusa em prestar os primeiros socorros a estudantes que apresentem reações adversas no ambiente escolar em virtude de contato acidental com alimento inadequado⁵; (iv) afastamento de estudantes das atividades escolares por períodos indeterminados até que a escola se adeque às exigências normativas para o fornecimento da alimentação adequada; e (v) adiamento do início da escolarização, causando impactos negativos na fruição do direito à educação, em

razão da insegurança das famílias em relação ao acolhimento.

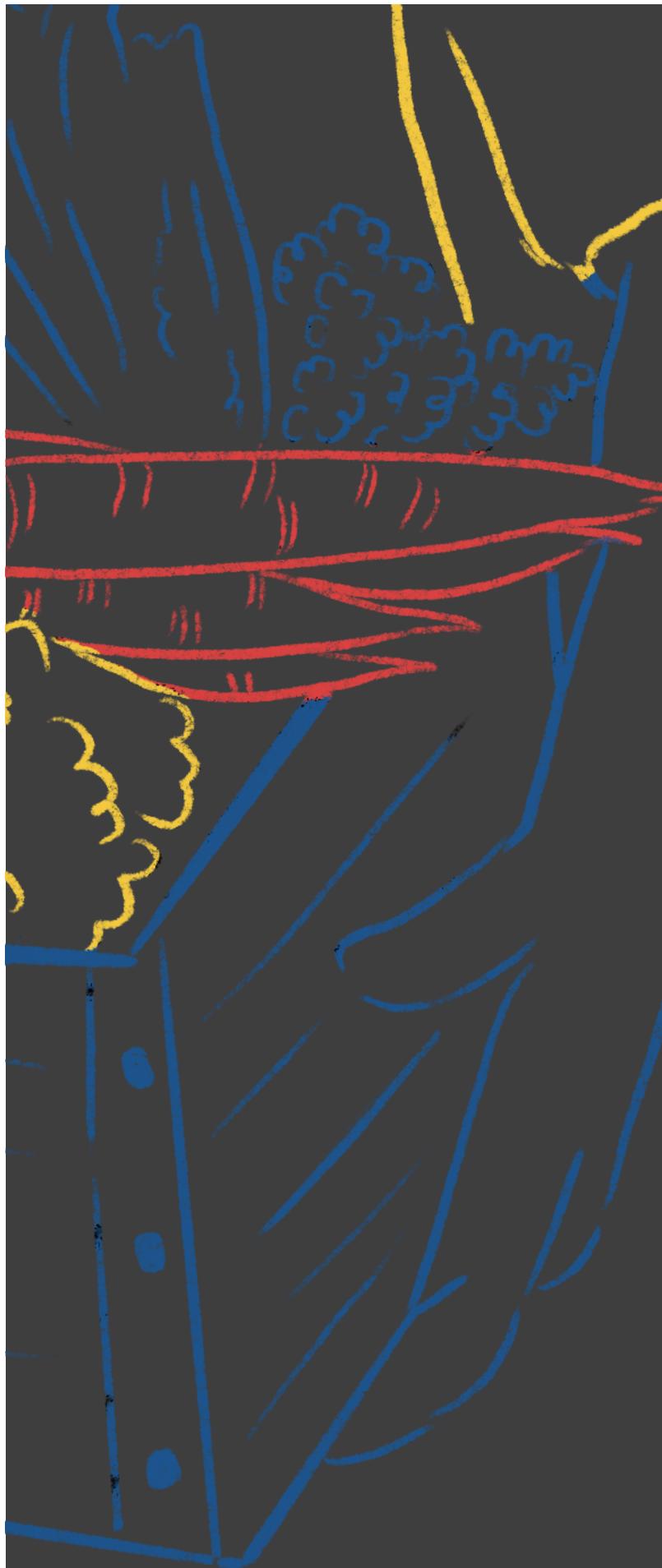
Em que pese os inúmeros passos dados para a implementação dos cardápios especiais, no que tange especificamente à inclusão e à segurança alimentar dos(as) estudantes com NAE, observamos, por outro lado, pelos dados anteriormente apontados, que o Programa ainda apresenta inúmeras falhas em sua implementação. E seu reconhecimento é um passo importante para identificá-las e, conseqüentemente, buscar caminhos para aprimorá-lo.

As ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) têm fundamental importância na compreensão dos diferentes aspectos das NAE por todos os atores escolares - estudantes, famílias, gestores(as), educadores(as) e cozinheiros(as). A conscientização sobre as condições de saúde relacionadas às NAE colabora para a diminuição do preconceito e da discriminação desses(as) estudantes, bem como na sua melhor adaptação às diversas atividades escolares. Nesse sentido, observamos que materiais de EAN que abordam especificamente o tema das NAE precisam ser elaborados e distribuídos juntamente com as atividades gerais de EAN.

5 Algumas NAE, como alergia alimentar e diabetes, podem acarretar situações de emergência médica em razão do consumo inadequado de alimentos. Reações alérgicas graves, como a anafilaxia, ou situações como hipo ou hiperglicemia demandam o acionamento do atendimento de emergência e necessitam de primeiros socorros da equipe escolar, quando tais eventos acontecem na escola. Em que pese a existência da Lei Lucas (Lei nº 13.722/2018), que torna obrigatória a capacitação em primeiros socorros de professores e funcionários de escolas e estabelecimentos de recreação infantil, muitas escolas recusam tal atendimento.

Políticas intersetoriais e multidisciplinares precisam ser articuladas para melhor acolhimento do(a) estudante com NAE. Desde o diagnóstico médico, passando pelo tratamento, orientações nutricionais e atendimento psicológico, fonoaudiológico e de outras especialidades que se fizerem necessárias, até os protocolos inclusivos em ambientes escolares, articulados com as políticas de alimentação escolar, que precisam abranger além do acesso à alimentação adequada, ações de educação alimentar e nutricional e planos de ação para emergências relacionadas a eventos adversos causados por alimentos.

O monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser permanente, com participação ativa da sociedade civil, a fim de verificar as falhas do Programa e contribuir para seu aprimoramento e visando a garantia do direito humano à alimentação escolar.







PARTE

**Controle social, Incidência
política e exigibilidade do
direito à alimentação escolar**

ENTREVISTA

“Eu só atuo quando o Poder Público falha. Se o Poder Público atua, eu não preciso atuar.”

Fernando Merloto, Ministério Público Federal (MPF)

Mesmo com a determinação legal de que, pelo menos 30% dos alimentos adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) seja oriundo da agricultura familiar, muitos povos indígenas sentiam dificuldades para fornecer os alimentos produzidos. Uma das principais razões estava nos contrastes entre as exigências sanitárias e os modos de vida, cultivo e preparo dos alimentos que fazem parte da cultura indígena.

Com o objetivo de enfrentar estes entraves foi criada, em 2021, a Mesa Permanente de Diálogo **CATRAPOVOS** Brasil, no âmbito da Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal (MPF). A iniciativa voltada para o contexto nacional foi inspirada na experiência exitosa da Comissão de Alimen-

tos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa), que iniciou os trabalhos em 2016 após uma visita realizada nas terras indígenas Yanomami e em meio à constatação de que a alimentação escolar naquela região era até então inadequada e descontextualizada.

A principal inovação apresentada por esta rede foi a publicação da Nota Técnica do Ministério Público Federal (NOTA TÉCNICA Nº 3/2020/6ªCCR/MPF)¹, que reconhece a alimentação escolar como parte das estratégias de produção, autoconsumo e de controle alimentar inseridos dentro da cultura dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Na prática, o que a NT Nº 3/2020 possibilita é a dispensa de registro, inspeção e fiscalização dos alimentos produzidos nas aldeias para a comercialização às escolas.

¹ A NOTA TÉCNICA Nº 3/2020/6ªCCR/MPF foi inspirada na NOTA TÉCNICA Nº 01/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM voltada especialmente para o estado do Amazonas. A NT nº3 ampliou a abrangência das recomendações da NT nº01 para todo o território nacional.

Em síntese, o que diz a Nota Técnica N° 3/2020 do Ministério Público Federal?

- A alimentação dos povos e comunidades tradicionais deve ser valorizada e respeitada pelas instituições sanitárias brasileiras por um imperativo constitucional;
- Os alimentos produzidos pelas populações tradicionais, à semelhança daqueles destinados ao consumo familiar, são dispensados de registro, inspeção e fiscalização, com base na legislação vigente;
- A compatibilização das práticas sanitárias com a produção dos povos e comunidades tradicionais permite sua participação em processos de licitação;
- Subsiste em qualquer hipótese o dever jurídico de produtores e distribuidores, povos e comunidades tradicionais, de garantir a higidez sanitária dos alimentos.

A partir de então, estas diretrizes começaram a ser seguidas no país, especialmente no estado do Amazonas, por meio de chamadas públicas diferenciadas, lançadas especificamente para a compra direta de agricultores(as) familiares indígenas e/ou demais povos e comunidades tradicionais, com a inclusão de alimentos tradicionais como a farinha de mandioca, a tapioca, o beiju, polpas de frutas e peixe “moqueado”.

Como se vê, foram muitos os avanços do ponto de vista dos marcos legais, mas há ainda um longo caminho a percorrer para que a cultura alimentar indígena e seus sistemas alimentares sejam respeitados e promovidos a partir da alimentação escolar. É sobre esse assunto que conversamos com o procurador do MPF no Amazonas, Fernando Merloto Soave.

Como o tema das compras públicas para alimentação escolar entrou na sua vida, enquanto procurador do Ministério Público Federal no Amazonas?

Basicamente pela educação. No âmbito dos direitos dos povos indígenas e tradicionais, a educação está sempre presente onde a gente atua. Então, naturalmente, a alimentação escolar vai estar sempre dentro. Mas, respondendo especificamente em relação à Catrapovos, tudo começa com a visita que fiz aos Yanomamis, quando passei duas semanas acompanhando um projeto de etnoturismo no Pico da Neblina. Eu convivi com eles e comi o que eles preparavam ali, vi como eles preparavam ali e entendi melhor aquela realidade. A partir dessa visita, a gente começou a fazer reuniões, em 2016 ainda, sobre esse tema que envolve a ausência de alimentação escolar entre

os Yanomamis, a inadequação dessa alimentação e, ao mesmo tempo, os procedimentos inadequados. A gente começou a discutir isso com os Yanomamis, a coisa começa a ganhar maior dimensão, começam a entrar outros atores e acaba se formando a Catrapoa, no Amazonas.

Como se forma a Catrapoa e, posteriormente, a Catrapovos?

Começa em 2017, quando a gente passa a entender melhor os procedimentos dos Yanomamis e começa a juntar algumas memórias em reunião. No início das reuniões eram só os Yanomamis, a Secretaria de Estado do Amazonas e depois foi ampliando com a inserção de órgãos locais do Amazonas, até o FNDE. O MAPA, as secretarias de estado, todos esses órgãos vão se somando e formando o que vai ser a Catrapoa, mas ela só ganha esse nome em meados de 2017, 2018, nas reuniões contínuas. Apesar do MPF estar na coordenação, costumo falar que quem compõe a Catrapoa é um grupo de instituições da sociedade civil e órgãos públicos. Estamos coordenando, mas todo mundo faz parte e isso também tem a ver com a própria leitura que faço da minha atuação. A minha atuação não é lidar com improbidades, é mais focada nos indígenas e povos tradicionais e a minha leitura é: eu só atuo quando o Poder Público falha. Se o Poder Público atua, eu não

preciso atuar. E a minha atuação enquanto acompanhamento de políticas públicas, ela tem que ser tendente a eu deixar de atuar. Eu só estou coordenando quando o Poder Público não faz o papel dele, senão eu não precisaria estar aqui.

O que significa essa noção de “mesa de diálogo” que é construída no âmbito da Catrapovos e como esse diálogo acontece na prática?

A atuação em rede começa como uma escola. Ali nas reuniões eu aprendo muita coisa. Eu basicamente vou atuando como mediador, mais do que como coordenador. Eu trago especialistas para a mesa e deixo o debate fluir, vou aprendendo e entendendo melhor e os encaminhamentos são conduzidos por mim, saem do fluxo desse diálogo. Vou dar um exemplo clássico da Nota Técnica, que conseguimos gerar em 2017. Ela foi uma construção de meses, porque a gente não sabia o que fazer, só sabia que não chegava alimentação escolar, e que quando chegava era inadequada. A gente sabia que não tinha solução para isso, que tinham entraves sanitários, mas a gente tinha a solução prática para isso, que era comprar deles. Como já tínhamos a solução prática, começou-se a pensar o que seria a solução burocrática, jurídica. A Funasa aprovou uma Nota Técnica um mês antes, a partir de provocações da própria Catrapoa e os

órgãos sanitários vão na mesma linha. Então a gente amplia o entendimento da alimentação na escola como auto-consumo na realidade indígena, o que está na terra indígena, na escola ou fora dela é auto-consumo e não precisa se submeter às normas sanitárias. Deu certo, pegou, a coisa foi fluindo, em 2020 vem a nota nacional, e com isso se cria a Catrapovos em 2021, essa rede nacional que vai se multiplicar com esse nome em vários estados.



O que se avançou com as Notas Técnicas?

Nós entendemos lá atrás que o fornecimento direto da alimentação escolar pelo indígenas seria uma solução. A base da alimentação, o peixe, a farinha, principalmente da Amazônia eram alimentos que não podiam ser comprados. Esse era o gargalo. Porque uma coisa é você fornecer inhame, macaxeiri-

ra in natura, outra coisa é você fornecer peixe e farinha, pelo valor desses alimentos. Aí se desperta o interesse dos povos, que em 2018, 2019, começam a participar das chamadas públicas e começa a fluir. E aí você vai ter açaí, cupuaçu, o peixe, a farinha e entrega, sem dificuldades de logísticas. Então, é esse ganho que a gente começa a ter, os povos acessando as compras públicas, gerando renda.

A ideia é a seguinte: quem entende sobre a alimentação deles são eles. Quem tem que falar que o alimento está bom ou não são eles. No máximo, é tentar estabelecer boas práticas, a partir da leitura deles. Esse é o sentido da nota técnica.

O papel que o PNAE pode ter no etno-desenvolvimento da região Amazônica.

Existe algo que é preciso compreender na leitura amazônica, é que na Amazônia, principalmente no interior da Amazônia, você tem basicamente duas fontes de renda: o serviço público e o Bolsa Família, e um pouquinho do setor privado, não tem mais outra coisa, exceto algumas iniciativas legais isoladas, como manejo de pirarucu. Então a venda para o PNAE começa a ser uma terceira fonte de renda contínua, é política pública, mas já não é puro assistencialismo. Tem ainda esse outro aspecto que se começa a gerar um certo empoderamento a partir disso.

É importante ressaltar que o etnodesenvolvimento é uma pauta de segurança pública, porque os territórios estão sendo tomados. Eu percebo que quando se tem geração de renda sustentável, é mais fácil de se combater o crime. Quando não tem, é mais fácil do cara se desviar. Então, eu chamo de etnodesenvolvimento também esse aspecto territorial de segurança pública.

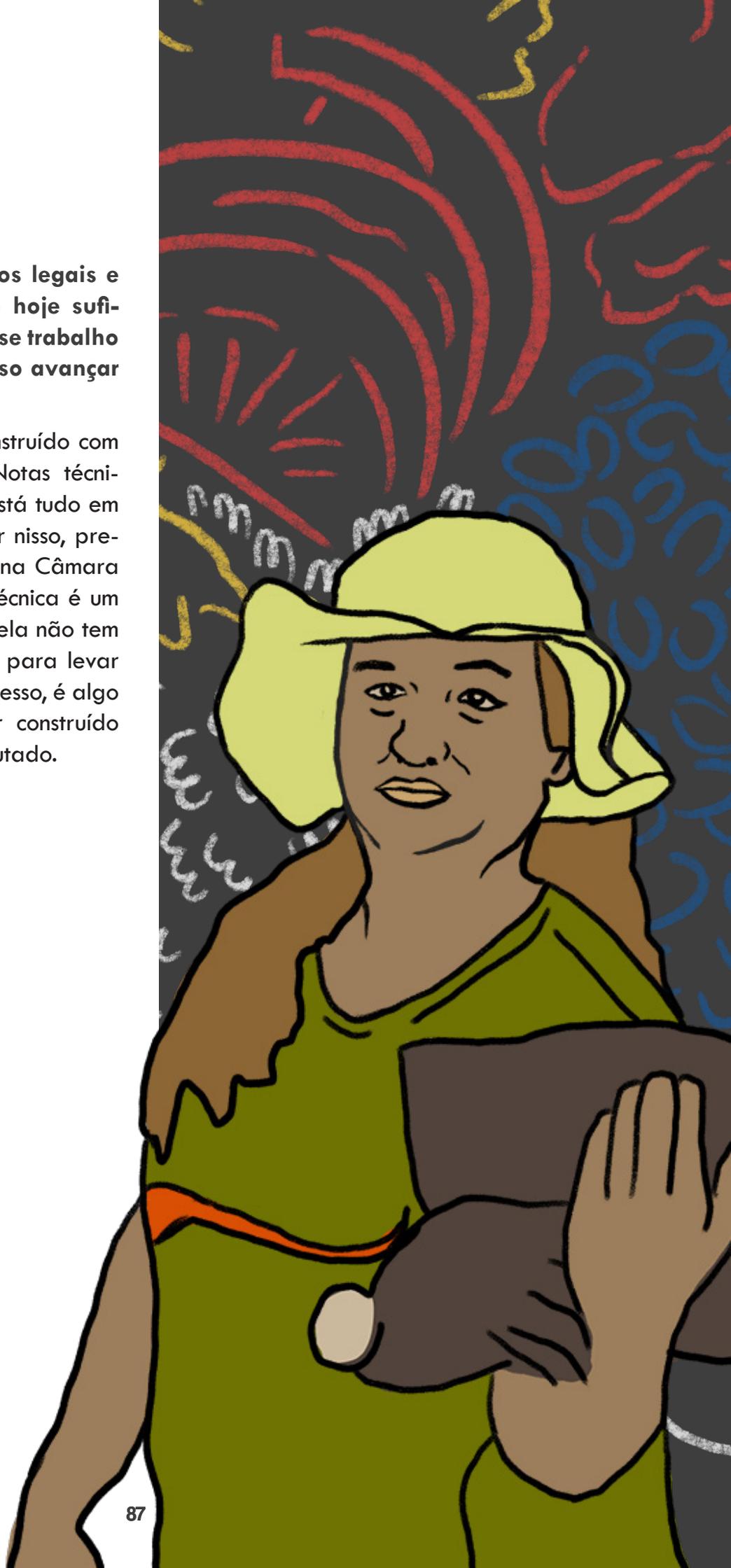
Apesar de todo esse trabalho de diálogo e articulação que você falou, tem uma hora que é necessária a ação judicial. No caso da Catrapovos, até onde se faz uma mediação e quando se deve partir para a ação judicial?

Penso que a questão judicial hoje no Brasil, ela tem que ser alçada em último caso. Apenas se você ficar tentando de tudo e não tiver conseguido. O judiciário tem muitos entraves políticos, muita demora. Quando você já judicializou, se você não conseguir a liminar, não adianta debater. Você perde o fio da discussão. Insistir no contato, no diálogo, é muito mais efetivo, principalmente em um governo mais aberto como o atual, e conseguir dialogar com a sociedade civil, para que essa pauta seja sempre cutucada. Um exemplo disso são as mobilizações de incidência sobre as políticas como PAA e PNAE que resultaram em mudanças no Cadastro da Agricultura Familiar e em chamadas públicas específicas para povos indígenas e comunidades tradicionais, sem a necessidade de judicialização. Nós temos conseguido mais resultados dessa forma do que através da judicialização. Essa é a lógica.



Você avalia que os marcos legais e infralegais do PNAE são hoje suficientes para dar base a esse trabalho da Catrapovos ou é preciso avançar mais na normatização?

Precisa sim, tudo isso é construído com base em entendimentos. Notas técnicas são importantes, mas está tudo em construção. Precisa avançar nisso, precisa ter soluções concretas na Câmara e no Senado. Uma Nota Técnica é um entendimento jurídico, mas ela não tem a segurança de uma lei. E para levar algo a ser votado no Congresso, é algo bem delicado, precisa ser construído muito bem antes de ser pautado.



Guardiões do PNAE no *front*: desafios do monitoramento e controle social da alimentação escolar

Luana de Lima Cunha¹

Mariana Santarelli²

Jorge é estudante do ensino médio em uma cidade do interior do estado. Durante o turno da manhã, ele ajuda sua família nas tarefas de cuidado da casa, dos cuidados aos animais e do roçado. Jorge sempre corre do trabalho para a escola, ansioso de fome, pensando no almoço do dia. No entanto, ultimamente, na escola só tem sido servido biscoito e suco. Com a barriga roncando, Jorge tem tido dificuldade em aprender as matérias da escola.

Laura estuda em uma escola integral em uma grande capital do país. Ela adora o tempo que passa na escola e as atividades que faz. Um dos seus momentos favoritos é a hora do recreio, em que pode conversar com as amigas enquanto almoça no refeitório. Mas hoje teve um alvoroço na escola: foi encontrada larva na comida. Um horror! Os(as) alunos(as) se juntaram para reclamar com a gestão, mas falaram que os(as) alunos(as) deveriam agradecer porque, pelo menos, tem comida.

Jorge e Laura têm se perguntado o que está acontecendo com a comida da escola.

Para onde está indo o dinheiro e os impostos que a gente paga?

Será que tem alguém de olho nisso?

1 Luana de Lima Cunha é nutricionista, especialista em saúde da família do campo, pesquisadora no grupo de extensão e pesquisa CulinAfro (UFRJ-Macaé), constrói a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável e é assessora executiva e de pesquisa no Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

2 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).

Para responder a essas perguntas, é importante falarmos da participação social enquanto exercício da democracia e da exigibilidade de direitos básicos, como o acesso à saúde, à educação e à alimentação. O exercício de participação da sociedade civil na formulação e controle social de políticas públicas acontece por meio dos conselhos - nacionais, estaduais e municipais. No caso da alimentação escolar, pelos Conselhos de Alimentação Escolar, mais conhecidos como CAEs.

O PNAE atende a todos(as) os(as) mais de 40 milhões de estudantes da rede básica de ensino, nos 5.570 municípios brasileiros. Sua trajetória recente está muito associada ao processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e fortemente influenciada pelas organizações e movimentos sociais que atuaram de forma direta no processo de formulação e aprovação da [Lei 11.947/2009](#), a lei do PNAE. Sendo essa uma lei que, de fato, atende aos princípios do Direito Humano à uma Alimentação Adequada e Saudável (DHANA).

Pautado nos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o novo marco legal institucionalizou a alimentação escolar como um direito humano a ser assegurado de forma universal pelo estado brasileiro, determinou que os cardápios devem ser baseados em uma alimentação adequada e saudável, priorizando-se a utilização de gêneros básicos produzidos local-

mente e tornou obrigatória a presença de um(a) profissional nutricionista como responsável técnico(a) do Programa. Inovou ao determinar que um mínimo de 30% dos recursos transferidos pelo governo federal para que os estados e municípios os utilizassem na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Por fim, criou os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) com o objetivo de fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento dos objetivos do Programa.

Ou seja, os CAEs são - ou deveriam ser - os grandes guardiões da alimentação escolar nos territórios e de suas preciosas diretrizes. Mas, como veremos ao longo do artigo, ainda são muitas as fragilidades e reais condições de funcionamento destas instâncias.

Os CAEs são órgãos fiscalizadores, permanentes, deliberativos e de assessoramento das secretarias de educação e prefeituras municipais. São compostos por um(a) representante do poder executivo, dois(duas) representantes de

trabalhadores(as) da educação e de discentes, representantes de pais de alunos(as) e dois(duas) representantes de entidades civis organizadas, podendo ter sua composição ampliada. Os membros exercem 4 anos de mandato por meio de um trabalho voluntário, ou seja, não remunerado.

Para que os municípios e estados recebam recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o financiamento da alimentação escolar, é obrigatória a existência de um CAE. Pelas normativas, as condições para a atuação das conselheiras e conselheiros devem ser garantidas pelas entidades executoras do PNAE. Caso não exista o CAE ou as condições necessárias para o seu funcionamento, o FNDE fica autorizado a suspender os repasses dos recursos financeiros do PNAE.

Em um programa de tamanha proporção e importância, a presença de um controle social ativo torna-se ainda mais necessária.

Em 2021, o ÓAÊ realizou uma busca de informações básicas sobre os CAEs estaduais, partindo do desejo de gerar maior transparência e facilitar o exercício de participação social das pessoas engajadas na defesa do PNAE. Dos 27 estados brasileiros, apenas 8 responderam às mensagens enviadas. É possível conferir o caminho e resultado dessa busca no artigo [Alô, gostaria de falar com o Conselho de Alimentação Escolar](#)³, que evidenciou a fragilidade dos canais de comunicação para o diálogo com estes espaços de participação social. Começamos a entender, com este estudo, as muitas dificuldades enfrentadas no exercício do controle social da alimentação escolar, e decidimos realizar a pesquisa [Levanta Dados Conselheira/o](#)⁴.

O que nos contam os(as) conselheiros(as)?

Durante os meses de abril e julho de 2023, ouvimos 513 conselheiras e conselheiros de Conselhos de Alimentação Escolar, Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseas) e Conselhos de Educação e representantes da sociedade civil em estados e municípios das cinco regiões do país. Nosso objetivo era compreender as condições de transparência, monitoramento e controle social do PNAE.

3 <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/anuario-observatorio-da-alimentacao-escolar-oea/>

4 <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/levanta-dados-conselheira-o/>

Dentre os(as) respondentes, a grande maioria (306) eram membros de CAEs, sendo a categoria mais representada as entidades de trabalhadores(as) da educação e discentes (36%), representantes de pais de alunos(as) (21%) e organizações não governamentais, redes e fóruns (8,8%). O perfil dos(as) respondentes da pesquisa é composto, majoritariamente, por mulheres (71%), pessoas negras (55%), com mais de 34 anos de idade (87%), atuantes em municípios de grande porte (35%).

Os principais problemas da alimentação escolar indicados pelos(as) respondentes são: o número insuficiente de nutricionistas (31%) e cozinheiras escolares (32%), a inadequada infraestrutura e a falta de equipamentos adequados nas cozinhas escolares (36%), a baixa participação da sociedade civil nos conselhos (33%) e o baixo investimento financeiro por parte do estado ou município (30%).

Uma das regras fundamentais do PNAE é que a base da alimentação, seja pela utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados⁵,

com a garantia do percentual de compras da agricultura familiar, assegurando as prioridades estabelecidas em lei⁶. Quando perguntados sobre as principais razões para as dificuldades enfrentadas no cumprimento das diretrizes do PNAE referente à restrição de produtos ultraprocessados e à obrigatoriedade de compra de alimentos da agricultura familiar, a falta de vontade política por parte das autoridades públicas e a ausência de ações que promovam uma alimentação adequada e saudável são apontadas como as principais razões.

Uma das principais atividades de monitoramento/controlado social exercidas pelos CAEs são visitas às escolas da sede do município/estado (85%), o que contrasta com 46% de visitas às escolas das periferias da cidade, escolas rurais, indígenas e quilombolas. Acolhimentos e averiguação de denúncias (46%), bem como a comunicação de irregularidades (45%), são atividades menos frequentes.

A principal causa de insatisfação referente às condições que devem ser ofe-

5 Os alimentos *in natura* são obtidos diretamente de plantas ou de animais e adquiridos sem que tenham sofrido qualquer alteração: verduras, legumes, raízes, tubérculos, frutas, carnes, ovos. Alimentos minimamente processados são alimentos *in natura* que foram submetidos a processos de limpeza, remoção de partes indesejáveis, fracionamento, moagem, secagem, fermentação, pasteurização, refrigeração, congelamento e processos similares que não envolvam a agregação de outras substâncias ao alimento original: leite, cereais como arroz e milho, feijões, grãos, farinhas. Para saber mais, consulte o [Guia alimentar para a população brasileira](#).

6 LEI Nº 11.947/2009 - Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

recidas pelo poder público para que o CAE exerça sua função, é a ausência de capacitação.

É preocupante o fato de que menos de 30% dos(as) respondentes da pesquisa conhecem o Guia Alimentar para a População Brasileira, que está alinhado com as orientações da Resolução nº 06/2020.

Outro sinal da falta de formação é o dado que revela que 30% dos(as) participantes não sabem como realizar denúncias em caso de irregularidades, sendo esta uma importante atribuição do(a) conselheiro(a).

A grande maioria das conselheiras e conselheiros (95%) que responderam à pesquisa desejam participar de atividades de capacitação. Estes dados evidenciam o necessário estabelecimento de um processo permanente de capacitação.

É alarmante a quantidade de conselheiras e conselheiros que sofrem com ameaças, assédio moral, ou se sentem perseguidos(as). Quando perguntados(as) se conhecem algum(a) conselheiro(a) que já foi ameaçado(a) ou sofreu assédio moral por parte de

autoridades públicas no exercício do controle social do PNAE, 15% responderam que sim, e 9% preferiram não responder. Um total de 12% dos(as) respondentes disseram que não há liberdade para uma atuação crítica e propositiva por parte de conselheiros(as) da sociedade civil. Boa parte das respostas a uma pergunta aberta sobre o porquê desta falta de liberdade aponta para o fato de que, em vários casos, os(as) representantes da sociedade civil são indicados(as) pelos(as) governantes ou até mesmo servidores(as) públicos(as), o que compromete a atuação crítica e autônoma, até mesmo por receio de perseguição política. Isso é o que mostram algumas declarações feitas no âmbito da pesquisa.

“Poder público no comando, assim não tem imparcialidade”

“São da escolha do gestor e só agem com intuito de agradar, dessa forma são omissos, sem compromisso, pois muitos nem comparecem às reuniões, se ocorrer.”

“Não concordo com presidente ser do governo mais de 12 anos no CAE, panelinha formada.”

“Os conselheiros representantes de pais, professores e funcionários se entendem como parte da secretaria de educação e não aceitam as críticas das conselheiras da sociedade civil.”

“Os conselheiros, principalmente os que são funcionários, têm medo de perseguição política.”

“Pode até falar. Mas corre risco de perseguição política.”

“No município todos têm medo da perseguição política.”

O que se pode fazer para fortalecer o controle social

O que essa escuta a conselheiras e conselheiros nos mostra é que não é nada fácil o exercício do controle social nos territórios. Não são oferecidas condições adequadas, não há formação suficiente, sendo este um ofício voluntário que, em boa parte do país, é também arriscado. **Para que possam exercer adequadamente sua função, conselheiros e conselheiras da sociedade civil precisam contar com um processo permanente e continuado de capacitação. E também sentir-se seguros(as).**

É preciso enfrentar esta realidade de insegurança e falta de autonomia com regras mais explícitas, restrições mais enfáticas e mecanismos de controle sobre a composição dos CAEs. Cabe também apoio do FNDE ao Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar. É preciso também que seja estabelecido um fluxo de exigibilidade do PNAE, com definições mais evidentes e amplamente divulgadas sobre os canais de acolhimento e averiguação de denúncias, e com o devido suporte e proteção aos(as) conselheiros(as) que sofrem assédio moral no exercício de sua função e cidadania plena. Só assim será possível que Jorge e Laura possam encontrar respostas para as suas perguntas, e que se possa, de fato, se estabelecer uma rede de proteção ao PNAE nos territórios.

*Aos que não desistem do amor, da luta, da labuta!
Aos que não desistem da ternura e daquela solidariedade incessante e itinerante!
Aos que não desistem da beleza contida;
Na verdade; Na unidade; Na liberdade!
Aos que não desistem da construção dessa Nação;
No pampa; Nas florestas; No sertão!
Aos que não desistem; Da noite; Da madrugada; De um amanhecer.
Aquele novo dia; Para retomar direitos, afetos; E a sonhada democracia!
Antes que tarde! Pois soa o alarde; E o toque de avançar!
Aos que não desistem; De lutar, Unir, resistir, Libertar!
No andar certo: Nenhum passo atrás, Nenhuma estagnação, Um só coração!
Organizar, Unir, Ampliar, Resistir, Avançar! Reencantar! Esperançar!
Revolucionar!*

Poema “Aos que não desistem” de Jussara Cony. 17º Conferência Nacional de Saúde.

Identificar, prevenir e enfrentar conflitos de interesse e a interferência da indústria de ultraprocessados na alimentação escolar

Vitória Moraes¹

Rosa Mattos²

Marília Albiero³

O ano de 2023 indica ter sido o início de uma necessária retomada e avanço para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). E na perspectiva da equidade, justiça e promoção da saúde coletiva de crianças e adolescentes beneficiários do programa, é motivo de comemoração a publicação pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em julho, da nota técnica que trata dos conflitos de interesse na execução do PNAE. Um passo necessário que fortalece os objetivos do PNAE, revela o contínuo aperfeiçoamento do programa e expressa o compromisso dos(as) gestores(as) públicos(as) com a des-

naturalização e o enfrentamento à interferência da indústria de alimentos ultraprocessados nas escolas públicas de todo o país.

Em um contexto social em que a fome entre brasileiros e brasileiras convive com o crescimento contínuo da prevalência de obesidade e outras doenças crônicas, inclusive entre crianças

1 Vitória Moraes é nutricionista formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e analista técnica do Projeto de Alimentação Saudável da ACT Promoção da Saúde, com experiência em estudos de sistemas alimentares, monitoramento de práticas políticas corporativas, determinantes comerciais da saúde e conflito de interesses.

2 Rosa Mattos é jornalista e assessora de comunicação da ACT Promoção da Saúde, mestre em Mídia e Cotidiano pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e jornalista amiga da criança pela ANDI Comunicação e Direitos.

3 Marília Albiero é engenheira química formada com MBA em Comércio Internacional e Especialização em Advocacy e Políticas Públicas pela FGV. Coordena o Projeto de Alimentação Saudável e lidera projetos de inovação e estratégia na ACT Promoção da Saúde.

e adolescentes, não podemos tratar do direito à alimentação adequada sem descuidar da necessária dimensão da saúde.

É para o devido cumprimento deste direito humano, uma das grandes preocupações de gestores(as) públicos(as) e da sociedade civil são os produtos ultraprocessados, nocivos à saúde, com excesso de gordura, sal, açúcar e aditivos alimentares, responsáveis pela morte precoce anual de 57 mil brasileiros e brasileiras⁴. Em busca de mais vendas e lucro, a indústria de ultraprocessados usa todos os recursos possíveis para promover os seus produtos, que substituem alimentos saudáveis da dieta tradicional das famílias brasileiras e impactam negativamente o meio ambiente. Além disso, essas indústrias, organizadas em associações de interesse privado ou até mesmo por meio de relações com organizações da sociedade civil, buscam minar políticas regulatórias que visam reduzir o consumo destes produtos e promover a saúde.

Historicamente, a indústria de ultraprocessados vê as escolas públicas como oportunidade de negócio - de modo que desnaturalizar, identificar, prevenir e combater suas ações é um dever das instituições que zelam pelos direitos coletivos e públicos da sociedade brasileira.

É isso que faz a Nota Técnica N° 3228950, publicada em julho de 2023, quando convoca os atores do PNAE para que identifiquem, avaliem e previnam conflitos de interesses.



4 *Premature Deaths Attributable to the Consumption of Ultraprocessed Foods in Brazil*. Disponível em: [https://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797\(22\)00429-9/fulltext](https://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797(22)00429-9/fulltext)

Determinantes comerciais da saúde

Em um olhar sistêmico, a atual fase do capitalismo é caracterizada pela redução do tamanho do Estado e ampliação da participação das corporações em todas as esferas políticas, acompanhada da violação de direitos básicos e aprofundamento das desigualdades.

E essas questões estruturais se veem refletidas no sistema alimentar, comandado por poucas corporações do ramo de produtos ultraprocessados, agrotóxicos e sementes transgênicas. Tal configuração, acentuada pelo capital financeiro, resulta em um sistema alimentar extremamente concentrado e desigual, onde poucos atores detêm grandes poderes políticos, e, conseqüentemente, seus in-

teresses privilegiados em detrimento dos interesses de grupos majoritários, porém marginalizados⁵. O Relatório Lancet sobre Sindemia Global⁶ aponta que conflitos de interesses e ações políticas corporativas, táticas utilizadas pelas transnacionais de alimentos, são alguns dos fatores que mais geram a inércia política e atrasam o desenvolvimento de uma agenda política comprometida com a saúde e o bem-estar coletivo.

Por meio de ações políticas corporativas e conflitos de interesses, as grandes corporações de alimentos vêm ampliando seus poderes nos processos de decisão, enquanto sufocam a participação popular em espaços de construção política. Entende-se aqui como conflitos de interesses as situações em que ações de indivíduos ou coletivos podem ser influenciadas direta ou indiretamente por motivações que podem enviesar decisões contrárias aos interesses públicos. Já as ações políticas corporativas são desenvolvidas pelas entidades comerciais com o propósito de influenciar diretamente na construção de políticas públicas, além de moldar a opinião pública a seu favor, através de envolvimento com as comunidades e ações de filantropia, por exemplo.

5 *Unravelling The Food–Health Nexus Addressing Practices, Political Economy, And Power Relations To Build Healthier Food Systems*. Disponível em: [https://ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport\(1\).pdf](https://ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport(1).pdf)

6 A sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas. Disponível em: https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/08/idec-the_lancet-sumario_executivo-baixa.pdf

Recentemente o Lancet publicou uma série de artigos trazendo uma definição sobre os determinantes comerciais da saúde como sendo as influências complexas dos agentes comerciais na saúde e no bem-estar das pessoas. Os artigos ainda abordam as práticas e os caminhos de como estes agentes comerciais causam danos crescentes à saúde humana e planetária, apresenta uma estrutura para diferenciar os agentes comerciais e, por fim, propõe uma pauta para ações futuras relacionadas aos determinantes comerciais da saúde⁷.

Ameaças às escolas e a proteção necessária

Como ambiente importante de socialização e formação humana, as escolas são ambientes extremamente susceptíveis à interferência das grandes corporações, em diferentes âmbitos: na alimentação propriamente dita, no desenvolvimento de atividades de educação alimentar e nutricional, na promoção da atividade física, na exposição das crianças e adolescentes a materiais de divulgação e publicidade, e até nos livros didáticos.

No poder legislativo nacional, um exemplo de tentativa de interferência da indústria na alimentação escolar

foi a tentativa de aprovação do PL 3292/2020, apresentado pelo então deputado Major Victor Hugo, cujo texto previa a destinação de 40% dos recursos do FNDE para a compra de leite fluído, refletindo uma clara tentativa de agradar um setor produtivo específico. Além disso, o texto também pretendia retirar o ponto que confere prioridade na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e comunidades tradicionais⁸, um dos pontos fortes do PNAE, que além de promover a alimentação adequada, saudável e sustentável para os alunos, ainda garante a renda e a participação de pequenos produtores nos sistemas alimentares.

Em âmbito municipal, recente exemplo de interferência da indústria deu-se na aprovação da lei que proíbe a oferta de ultraprocessados em escolas públicas e privadas da cidade do Rio de Janeiro (RJ). O texto original da lei também proibía a disponibilidade de alimentos ultraprocessados em gôndolas e prateleiras de estabelecimentos comerciais na altura do olhar das crianças, e determinava a criação de salas de amamentação em empresas. No entanto, estes dois pontos foram retirados do projeto final votado pela Câmara dos Deputados por interfe-

⁷ <https://actbr.org.br/post/a-serie-lancet-sobre-determinantes-comerciais-da-saude/19589/>

⁸ Dossiê Big Food. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/dossie-big-food-como-a-industria-interfere-em-politicas-de-alimentacao/>

rência de agentes comerciais. Uma semana antes de uma das votações em plenário, a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) disparou uma série de e-mails para os(as) vereadores(as), com ataques à classificação NOVA dos alimentos e ao Guia Alimentar para a População Brasileira, uma tática já mapeada de descredibilização da comunidade e de evidências científicas. Também assinaram o documento a Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Amendoim e Balas (ABICAB) e a Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (ABIR). Além disso, o bloco de vereadores(as) que representa a indústria se utilizou da velha tática de culpabilizar os indivíduos e suas respectivas famílias por seus comportamentos, dando ênfase ao sedentarismo como principal causa para a obesidade.

Além da interferência nas políticas públicas de alimentação e sua execução, as corporações utilizam diferentes estratégias para difundir suas marcas e produtos junto à comunidade

escolar, de maneira nem sempre explícita.

Com isso, são realizadas ações publicitárias de maneira disfarçada, em projetos pedagógicos e/ou sociais, com o objetivo de conquistar o apoio e a parceria de diretores(as) e professores(as). A cartilha Proteção da escola contra a interferência das indústrias de alimentos⁹, publicada pela ACT Promoção da Saúde, enumera exemplos de ações de interferência da indústria no ambiente escolar, que muitas vezes podem ser entendidas de maneira benéfica pela própria comunidade escolar. É o caso da realização de gincanas esportivas e hortas comunitárias, que podem ser propostas por organizações que representam os interesses da indústria de forma velada, como startups e Organizações Não-Governamentais (ONGs) que atuam na educação.

Desde 2018, por exemplo, a Nestlé, corporação transnacional no ramo dos ultraprocessados, realiza o Prêmio Nestlé por Crianças Mais Saudáveis, em que estimula o engajamento da comunidade escolar em atividades de promoção da saúde e sustentabilidade ambiental, em troca de um prêmio em dinheiro. Outro exemplo é de uma ação que a Unilever - multinacional britânica detentora de marcas de ultraprocessa-

⁹ <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/protacao-da-escola-contra-a-interferencia-das-industrias-de-alimentos/>

dos como Kibon, Arisco e Knorr - realizou uma parceria com a prefeitura de Aguiá, no interior de São Paulo, e que ilustra a participação de fabricantes de produtos que fazem mal à saúde em programas de promoção da atividade física para crianças.

Com a modernização e complexificação das interações que compõem os sistemas alimentares, é cada vez mais frequente que grandes corporações financiem ONGs e *startups*. O mesmo acontece no campo da educação, onde iniciativas educacionais estão cada vez mais suscetíveis à ação das transnacionais. É o caso da parceria entre a Pepsico - transnacional de alimentos e bebidas ultraprocessados - e a ONG Amigos do Bem, que atende milhares de crianças e jovens no sertão nordestino. A parceria que supostamente busca implementar cursos profissionalizantes, serviços de transporte escolar e nutrição adequada para crianças em situação de vulnerabilidade extrema, também compõe uma das ações de Governança ambiental, social e corporativa (ESG) da transnacional. Por sua vez, a BRF - transnacional brasileira do setor de alimentos ultraprocessados - convocou *startups* de impacto social a se inscreverem no programa Nossa Parte Pela Educação, que vai fomentar projetos de educação inclusiva em diversas cidades brasileiras, com iniciativas voltadas para jovens e adultos.

Situações de conflitos de interesse e interferência da indústria no ambiente escolar configuram uma ameaça à saúde das crianças e adolescentes contemplados pelo programa, uma vez que podem favorecer a introdução de alimentos ultraprocessados, contra-indicados pelo Guia Alimentar para a População Brasileira, especialmente para menores de 2 anos.

O favorecimento de determinados atores do setor privado também implica no ofuscamento de outros(as) participantes dos sistemas alimentares, geralmente com menos poder político e econômico, como é o caso de agricultores(as) familiares, especialmente das comunidades tradicionais.

Pensando na escola como um ambiente de formação infantil, a entrada de corporações pode significar a exposição de crianças e adolescentes à linguagem mercadológica e ao marketing abusivo, que por sua vez configuram uma violação às leis de proteção da criança e do adolescente.

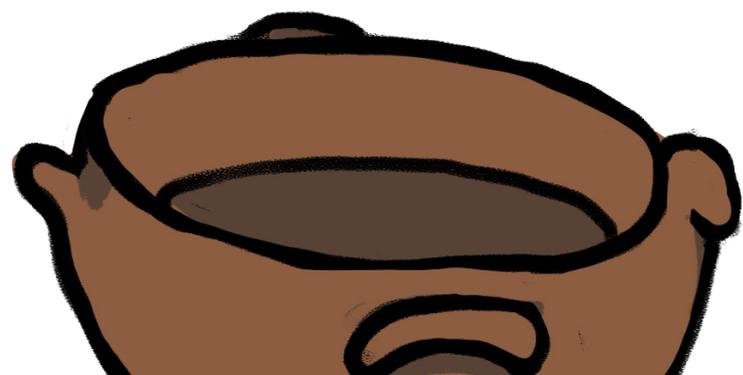
Além disso, a presença de corporações no ambiente escolar significa a disseminação de valores que confluem para um modelo de educação liberal, que defende o mercado como entidade capaz de solucionar os problemas sociais e que individualiza questões coletivas. No âmbito dos processos políticos, a interferência da indústria e situações de conflitos de interesses comprometem a transparência dos processos de compras e licitações públicas.

Nota Técnica e instrumentos para avaliação de conflitos de interesse no PNAE

Diante deste cenário, é extremamente louvável a **Nota Técnica** publicada pelo FNDE, que traz orientações para a identificação e prevenção de conflitos de interesses no âmbito do PNAE.

A nota técnica cita textos acadêmicos, leis e documentos que orientam a atuação de políticas de âmbito federal para apresentar definições de conflito de interesse, e em seguida traz um brevíssimo histórico das alterações do PNAE que contribuíram com a mitigação desses conflitos na sua execução. A nota também evoca o artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e Adolescente, que reconhecem a escola como espaço de proteção à infância e adolescência e reforçam a proibição de publicidade de ultraprocessados voltada às crianças, como está presente no Código de Defesa do Consumidor, resolução do Conselho Nacional de Direito da Criança e Adolescente (CONANDA), entendimento reforçado em decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF).

Com base no referencial de documentos, normativas e leis, a nota técnica assume que há evidências de que a indústria de ultraprocessados tenta sabotar e/ou impedir o “desenvolvimento de políticas e programas de alimentação e nutrição que possam contribuir efetivamente para a formação de hábitos alimentares saudá-



veis e para sistemas alimentares sustentáveis”. E convoca todos os atores do PNAE - gestores(as), diretores(as), professores(as), nutricionistas, merendeiras(os), conselheiros(as), pais e responsáveis, e representações da agricultura familiar - para que “identifiquem e previnam o engajamento com parceiros que possuem interesses divergentes que possam impactar negativamente o alcance do objetivo e das diretrizes do Programa, evitando conflito de interesses”.

A nota técnica orienta proteger a escola de atividades propostas por fabricantes e empresas de ultraprocessados ou de outros produtos prejudiciais à saúde. E traz uma lista de ações corporativas que não devem ser realizadas em parceria com a escola, como: ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN); concursos, gincanas, premiações e doações; apoio a projetos educativos; oferta de material pedagógico; formação de professores; realização de aulas e palestras na escola; patrocínio de campeonatos esportivos; realização de peças de teatro e/ou shows; distribuição de brindes ou amostras grátis desses produtos nocivos e visitas dos(as) estudantes às fábricas.

Para avaliar o risco de conflito de interesses nas interações entre escola e possíveis parceiros, a Nota Técnica traz duas ferramentas: a “Árvore decisória para caracterização de agentes externos” e a “Ferramenta para a identificação e prevenção e gestão

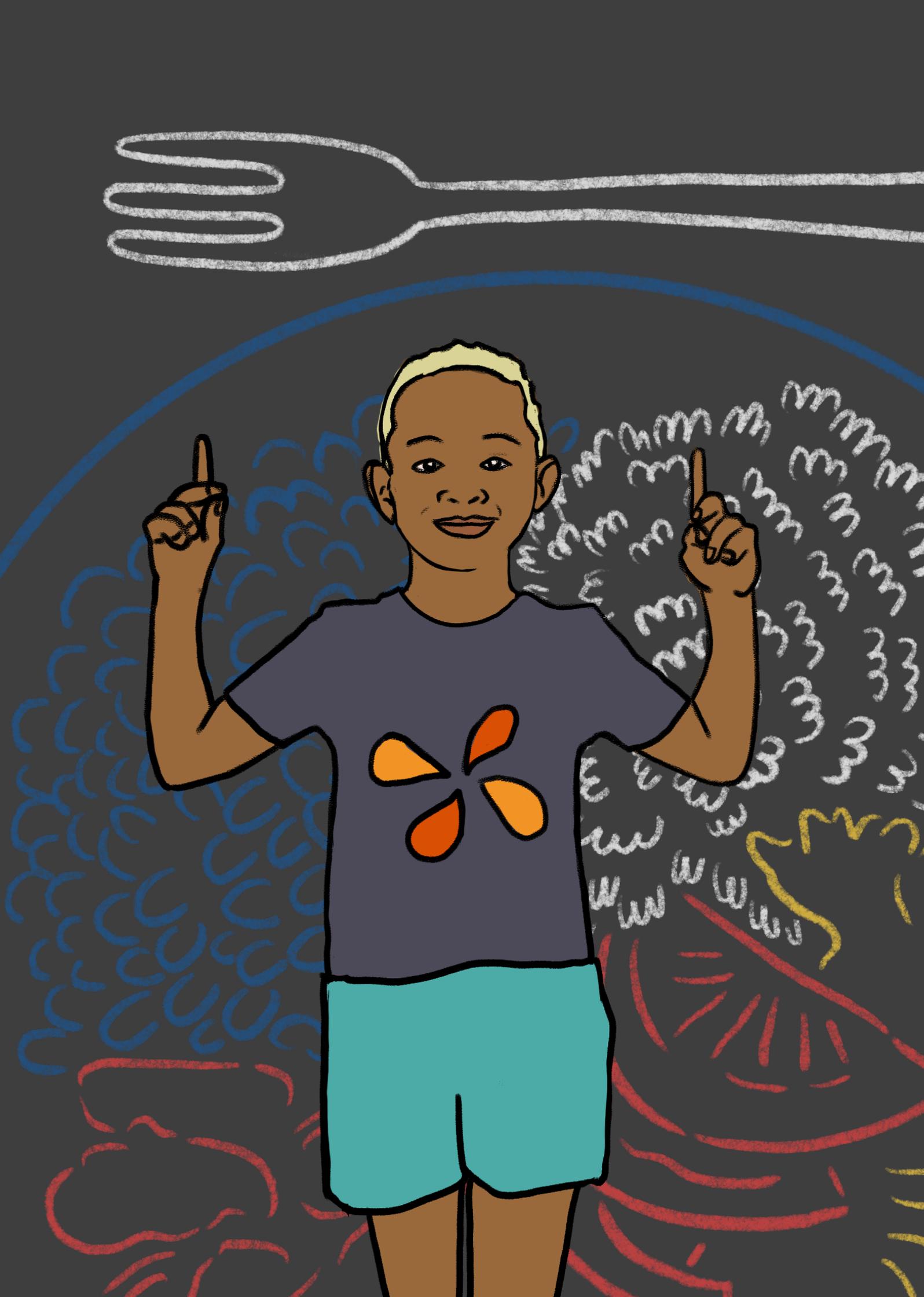
de conflitos de interesses no âmbito do PNAE”, que possui uma versão impressa ou em formato formulário, online. A “árvore” apresenta um fluxograma que sugere responder a respeito do ator que está propondo a interação com a escola, e faz uma descrição de atores cujos produtos ou atividades promovidas sejam nocivas. Interessante ressaltar que a “árvore” orienta as escolas e atores do PNAE a recusarem interação - ou descontinuar, caso esteja em andamento - com agentes responsáveis pela produção de agrotóxicos ou o fomento de modos de produção baseados no monocultivo, uso de venenos agrícolas ou dispersão aérea de venenos.

O documento é um acerto, uma vez que reconhece situações de conflito de interesse como um problema, uma ameaça não só à saúde dos(as) alunos(as), mas também à transparência dos processos políticos e à autonomia e independência dos órgãos públicos. Vale ressaltar que o órgão publicou a **Resolução nº 6/2020**, que por si só orienta a redução e a limitação da compra e da oferta de alimentos ultraprocessados nas escolas, seguindo as diretrizes do Guia Alimentar. Além de propor uma estratégia robusta de prevenção e mitigação, a Nota também reconhece a necessidade de garantir espaços para discutir o aprimoramento das medidas de prevenção. Por fim, o documento é um marco que traz toda a comunidade escolar para

o debate, se estendendo dos(as) gestores(as) públicos(as), a conselheiros(as), nutricionistas e professores(as), e promove uma mobilização conjunta para a proteção do ambiente escolar contra os interesses comerciais de corporações cujos produtos são prejudiciais à saúde. A iniciativa do FNDE pode ser considerada um marco para a expansão do debate sobre conflitos de interesse para outras políticas setoriais, promovendo inclusive a ampliação do debate intersetorial sobre questões comuns ao interesse público.

É preciso avançar no debate sobre imposição de limites às corporações, especialmente quando suas cadeias produtivas e seus produtos fazem mal à saúde e ao meio ambiente, e aprofundar a compreensão sobre o impacto do conflito de interesses nas diferentes esferas políticas.

Vale ressaltar que o PNAE é uma política decisiva para a segurança alimentar e nutricional, e atenuação das desigualdades sociais que assolam o país. Um governo comprometido com o fim da fome e com o fortalecimento da democracia faz deste um momento oportuno para colocar o debate sobre a mesa, considerando as evidências científicas produzidas sem conflito de interesse, e também as leituras e visões da sociedade civil organizada. Desta forma, seguimos em busca de uma construção de realidade que priorize o bem-estar coletivo e os interesses públicos, e emancipe os(as) cidadãos(as), conquistando a autonomia através da construção do pensamento crítico.



Terceirização no PNAE: riscos jurídicos e implicações para o cumprimento das diretrizes da alimentação escolar

Daniela Bicalho¹

Giorgia Russo²

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das principais políticas públicas do país destinada a promover Educação Alimentar e Nutricional (EAN), a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)³. A alimentação escolar é um dever do Estado e um direito de todos(as) os(as) estudantes da educação básica pública, garantido na Constituição Federal do Brasil^{4,5,6}.

1 Daniela Bicalho é doutora e mestra em Ciências pelo programa de Nutrição e Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). Especialização em Nutrição Pediátrica e Escolar. Especialização em Vigilância Sanitária dos Alimentos. Nutricionista.

2 Giorgia Castilho Russo é nutricionista e mestra em Ciências pelo programa de Nutrição e Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). Especialização em obesidade e patologias associadas. Consultora técnica IDEC (instituto brasileiro de defesa do consumidor). Presidente da Comissão Gestora da Lei de Orgânicos na Alimentação Escolar de São Paulo. Nutricionista do Comitê da Criança e do Adolescente da Sociedade Brasileira de Cardiologia. 20 anos de atuação em políticas públicas de alimentação escolar.

3 Bicalho D, Corradin L, Wenji S. Alimentação escolar como estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional. 2023: cap. 11 p.511-521. In: Goes VF, Silva ABA. *Nutrição e alimentação escolar: da teoria à prática*. Joinville, SC: Instituto de Nutrição e Alimentação Escolar, 2023.

Custódio MB, Furquim NR, Santos GMM, Cyrillo DC. *Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica*. *Segur. Aliment Nutr* 2011; 18(1):1-10.

4 Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2009; 17 jun.

5 Brasil. Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: 2010.

6 Brasil. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução/CD/FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. *Diário Oficial da União* 2020; 12 maio.

Nesse sentido, a alimentação escolar cumpre um papel de proteção social, ao promover segurança alimentar e nutricional e contribuir com o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, na aprendizagem, no rendimento escolar, bem como colaborar na formação de práticas alimentares saudáveis, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos(as) estudantes no período em que permanecem na escola⁷.

Dentre as diversas formas de gestão dos recursos financeiros do PNAE que podem ser adotadas para a operacionalização desse programa, uma delas é a terceirizada.

Nesse tipo de gestão, a Entidade Executora (estados, municípios e Distrito Federal) contrata uma empresa especializada em alimentação escolar, por

licitação, para a operacionalização parcial ou total do programa⁸. Existem diversos tipos de terceirização: a empresa pode fornecer exclusivamente mão de obra e/ou também incluir serviços em geral, gêneros alimentícios, utensílios e equipamentos etc. O grau de terceirização interfere muito no resultado final. O PNAE é fiscalizado pelos Conselhos de Alimentação Escolar, pelo próprio FNDE e inclusive pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público (MP).

Esse artigo tem o objetivo de refletir sobre os efeitos da terceirização na execução do PNAE e apresentar um monitoramento nacional longitudinal das Entidades Executoras que fazem esse tipo de gestão.

Métodos

Primeiramente, foi realizada uma busca bibliográfica da literatura, nas principais bases científicas, dos trabalhos relacionados ao tema e uma busca de jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) que avaliasse esse modelo de gestão com os termos “PNAE e terceirização”. Foram identi-

7 Bicalho D, Lima TM. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde. 2020;15:e52076.

Peixinho AML. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Cien Saude Colet 2013; 18(4):909-916.

8 Souza VMG de, Villar BS. Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a implementação da compra da agricultura familiar em municípios de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Saúde Pública da USP. São Paulo, 2017.

ficados 120 acórdãos, sendo excluídos aqueles que não tratavam de Tomada de Contas Especial ou Auditorias. Na busca jurisprudencial no site do Superior Tribunal de Justiça, pesquisou-se os termos “PNAE e improbidade e terceirização”, localizando quatro decisões monocráticas.

Para a realização do monitoramento longitudinal das Entidades Executoras que adotam a gestão terceirizada, foram coletados os dados quantitativos secundários por acesso a bases de dados restritas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Lei de Acesso à Informação (LAI), proveniente do relatório de prestação de contas anual do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC).

A pesquisa foi conduzida em todas as entidades executoras participantes do PNAE (estados e municípios que executam o programa), garantindo a representatividade total. Para a seleção do período de análise dos dados, foram considerados os anos de 2015, 2020 e 2022, compreendendo o período pré, durante e após a situação emergencial da pandemia da COVID -19.

Todos os dados foram registrados e armazenados em planilha de Excel e o controle de qualidade dos dados coletados será realizado por meio de conferência dupla a fim de evitar erros. Para descrever a contratação de empresa para o fornecimento de refeições, será calculada a porcentagem

média nacional, por região brasileira e por estado desse item em cada ano analisado. O TCU tem fiscalizado as entidades executoras que contratam esse tipo de serviço para a execução do PNAE e aponta uma série de irregularidades que também utilizamos para compor essa análise.

Resultados e Discussão

Este estudo realizou uma análise crítica problematizadora por meio de avaliação dos efeitos da terceirização total da alimentação escolar e apresentou um monitoramento nacional longitudinal das Entidades Executoras que fazem esse tipo de gestão.

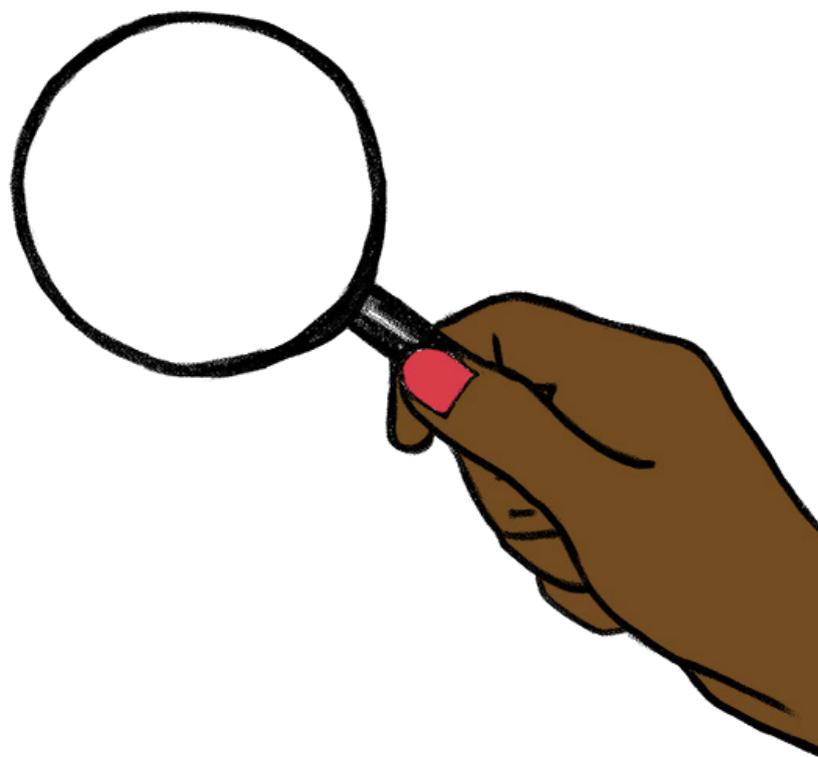
Monitoramento da gestão terceirizada do PNAE

Participaram deste estudo todas as entidades executoras do PNAE que responderam, nos anos avaliados, ao questionário do relatório de prestação de contas anual do sistema do FNDE chamado SiGPC. O questionário nomeia essa modalidade como “contratação de empresa terceirizada para fornecimento da alimentação escolar”, não sendo possível distinguir entre terceirização de mão de obra ou terceirização total.

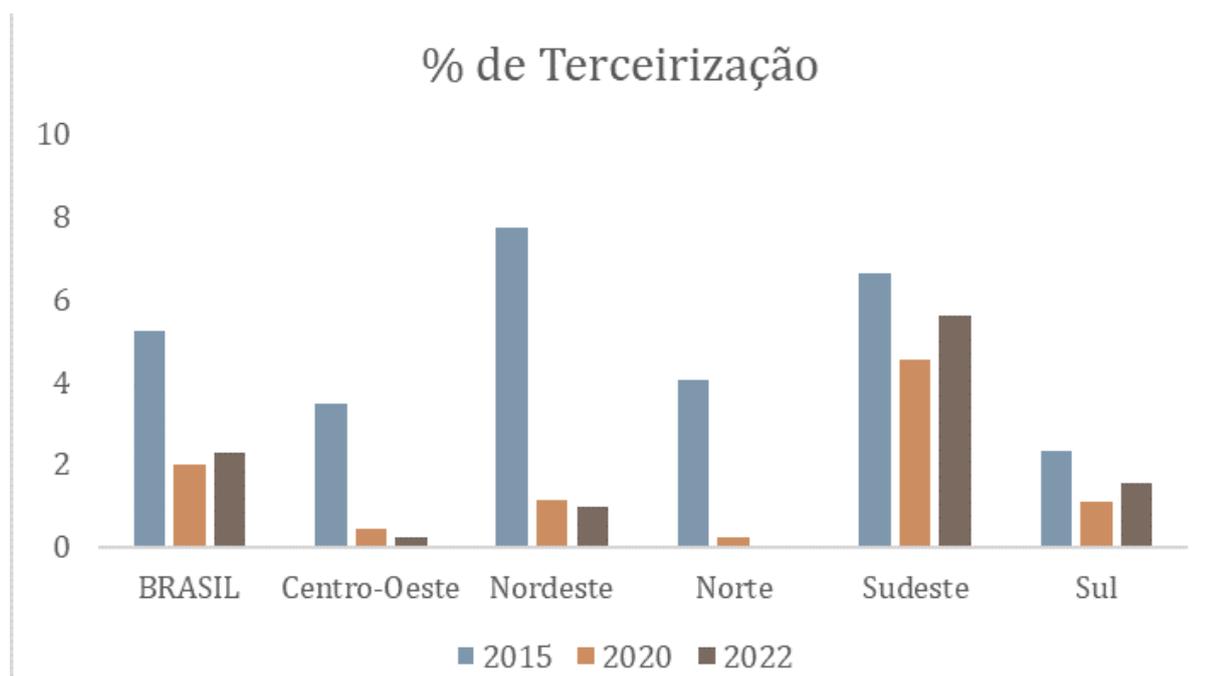
Tabela 1. Número total da população de estudo. Brasil, 2023.

Ano	Entidades Executoras do PNAE (n)
2015	5482
2020	5505
2022	4926

Fonte: FNDE/Sigpc, 2015; 2020 e 2022.



O percentual nacional de Entidades Executoras que realizam a contratação de empresa para o fornecimento de refeições nas escolas apresentou queda ao longo dos anos, especialmente no período da pandemia da COVID-19, com pequeno aumento pós-pandemia (Gráfico 1).

Gráfico 1. Percentual de Entidades Executoras com contratação de empresa para o fornecimento de refeições nas escolas. Brasil, 2023.

Fonte: FNDE/SIGPC 2015; 2020 e 2022.

A região Sudeste do país se destaca como a região com maior percentual de Entidades Executoras que operacionalizam o Programa com gestão do tipo terceirizada, especialmente os municípios dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo que, no ano de 2022, apresentaram 14% e 11%, respectivamente (Tabela 2).

Tabela 2. Percentual de Entidades Executoras com contratação de empresa para o fornecimento de refeições nas escolas. Brasil, 2023.

Região	2015	2020	2022
BRASIL	5,24	2,02	2,31
Centro-Oeste	3,49	0,44	0,25
Distrito Federal	0,00	0,00	0,00
Goiás	3,72	0,41	0,00
Mato Grosso	2,90	0,00	0,00
Mato Grosso do Sul	3,85	1,27	1,37
Nordeste	7,75	1,13	0,99
Alagoas	1,94	0,00	0,00
Bahia	11,19	1,44	2,12
Ceará	11,35	0,00	0,00
Maranhão	4,23	1,45	1,04
Pernambuco	6,59	2,75	2,99
Piauí	8,11	1,81	0,00
Paraíba	7,21	0,00	0,00
Rio Grande do Norte	11,66	0,61	0,00
Sergipe	5,26	1,32	1,49
Norte	4,07	0,23	0,00
Acre	8,70	0,00	0,00
Amazonas	6,67	1,67	0,00
Amapá	6,67	0,00	0,00
Pará	2,84	0,00	0,00
Rondônia	1,92	0,00	0,00

Roraima	0,00	0,00	0,00
Tocantins	4,38	0,00	0,00
Sudeste	6,62	4,55	5,61
Espírito Santo	2,56	2,56	0,00
Minas Gerais	2,84	0,47	0,69
Rio de Janeiro	17,39	15,05	14,94
São Paulo	10,63	8,70	11,38
Sul	2,34	1,10	1,56
Paraná	2,80	1,01	1,71
Santa Catarina	2,81	2,73	3,69
Rio Grande do Sul	1,68	0,20	0,21

Fonte: FNDE/SIGPC 2015; 2020 e 2022.

Os dados do monitoramento das entidades executoras com gestão terceirizada da alimentação escolar revelam que uma a cada nove cidades do estado de São Paulo fazem contratação de empresas terceirizadas para fornecimento de refeições nas escolas. Já no Rio de Janeiro, uma a cada cinco cidades do estado contrata empresa terceirizada para fornecer a alimentação escolar.

Análise crítica da terceirização

Muitas entidades executoras têm optado pela terceirização exclusiva da mão de obra. Alguns estudos apontam para consequências dessa terceirização como uma maior rotatividade dos(as) profissionais nos postos de trabalho, menor tempo de treinamento e menores salários, reforçando aspectos de precarização defendidos pelo campo da sociologia crítica do trabalho, que atrela a terceirização à baixa remuneração, à pouca qualificação e à alta rotatividade nos empregos? (Cardillo et al, 2021)

Já a modalidade chamada de terceirização total, onde além da mão de obra, a empresa contratada também é responsável pelos serviços em geral como manutenção, aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios, utensílios e equipamentos, etc tem as mesmas consequências de precarização do trabalho agravada pela dificuldade de garantia de qualidade das refeições servidas e cumprimento das diretrizes do PNAE.

Outro aspecto questionado refere-se ao fato de que a lógica de funcionamento de uma empresa privada, que tem objetivo de lucro, não segue a mesma lógica da administração pública, que tem como objetivo o interesse público, o que significaria um risco ao

fornecimento de uma alimentação escolar adequada. Também se discute sobre como garantir a qualidade dos produtos entregues nas escolas e como atender aos 30% de recursos financeiros gastos com alimentos da agricultura familiar, conforme previsto em lei.

Poucos estudos acadêmicos analisam com profundidade esse modelo de gestão e, para compreender melhor as suas implicações, foram analisados dados de fiscalização publicados pelo TCU em seus Acórdãos. Esses documentos relatam as irregularidades da execução do PNAE em alguns estados com terceirização total. Esse material foi amplamente explorado para o presente estudo, por trazer todos os desafios dos modelos de gestão do PNAE de forma clara e objetiva.

O primeiro Acórdão analisado foi o 314/2014, que fiscalizou a gestão no Estado de Santa Catarina, um dos primeiros da União a optar pela terceirização total.

Relatório da Auditoria n. 482/2011, realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina – Secex/SC, em 111 escolas em 38 municípios catarinenses, com o objetivo de conhecer a execução do programa de merenda escolar naquele estado da federação, ante a implantação do regime de terceirização no fornecimento

9 Cardillo VH, Gemma SFB, Fuentes-Rojasa M. Um olhar interdisciplinar sobre o trabalho das merendeiras terceirizadas de escolas estaduais do município de Campinas, SP. Rev Bras Saude Ocup 2021;46:e3

das refeições, e identificar pontos para futura fiscalização, bem como avaliar a legalidade e legitimidade dos atos praticados na implantação do regime de terceirização no fornecimento das refeições desse Programa.

Seguem os principais achados desta auditoria:

- Irregularidades em processo licitatório (Edital n. 26/2008), concernentes à licitação única para fornecimento de alimentos e prestação de serviços, sem o respectivo detalhamento de custos, com parcelamento em apenas quatro lotes, restando constatada restrição à competitividade do certame, bem como à falta de estabelecimento de um critério adequado de aceitabilidade de preços, com favorecimento à formação de cartel e inviabilização do cumprimento do art. 5º, § 2º, da Lei n. 11.947/2009;
- Equipamentos que não foram disponibilizados consoante as especificações previstas em contrato;
- Cardápios em discordância com o que havia sido previamente pactuado nos ajustes;
- Deficiências no controle da execução dos contratos;
- Alocação de profissionais em número inferior ao que tinha sido discriminado nas propostas das empresas contratadas, sem a

correspondente redução no preço das refeições servidas;

- Gêneros alimentícios fornecidos em desacordo com o detalhamento constante no orçamento contratado;
- Indício de conluio entre as licitantes;
- Descumprimento da aplicação dos recursos recebidos no que diz respeito ao mínimo 30% do total de gêneros alimentícios que deveria ser adquirido diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Rural ou de suas organizações.

O segundo acordo analisado foi o Acórdão 141/2017 - fiscalização realizada na Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo, no período compreendido entre 16 de maio e 15 de julho de 2016. O modelo de gestão adotado pelo estado do Espírito Santo é o terceirizado, em que o estado contrata empresas para o preparo e o fornecimento de refeições aos(as) alunos(as) da Rede Estadual de Ensino, com fornecimento de insumos e mão de obra. Seguem os principais apontamentos relacionados a irregularidades na prestação do serviço:

- Não separação da licitação de gênero e serviços;
- Não acompanhamento do processo de licitação ou da chamada pública por parte do CAE;

- Divergência entre a quantidade de refeições servidas e a lançada no Sistema de Alimentação Escolar.

“Os lançamentos incorretos da quantidade de refeições servidas nas escolas ocasionam o pagamento maior às empresas contratadas”

- Não cumprimento pelas unidades escolares da previsão contida no Manual de avaliação dos serviços prestados pelas empresas contratadas.

“Caberia à Gerência de Apoio Escolar (GAE) da Sedu/ES solicitar às unidades escolares trimestralmente a avaliação dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas, assim como competiria às Superintendências Regionais de Educação realizar trimestralmente avaliação da gestão da contratada. Verifica-se o não cumprimento desta norma interna da Sedu/ES desde a sua edição, em 2014, resultando, portanto, na não avaliação dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas por parte de quem é diretamente impactado por essa prestação de serviços, que são as unidades escolares.”

- Divergência entre o total de refeições efetivamente solicitadas pelos(as) alunos(as) e o quantitativo lançado no Sistema de Alimentação Escolar, evidenciando a falta de recursos humanos nas escolas para a realização dos controles manuais de contagem.

“Fica evidenciada a falta de recursos humanos nas escolas para a realização dos controles manuais de contagem das refeições solicitadas.”

- Impossibilidade de validação dos valores utilizados do PNAE para pagamento de gêneros alimentícios.

“o TCU constatou que a proporção de gêneros alimentícios estabelecida em cada proposta comercial não é mantida pela Sedu/ES quando do pagamento às contratadas. A inobservância dessa proporção tem resultado tanto no pagamento a maior de gêneros alimentícios, quanto no pagamento a menor de serviços, comparativamente ao que seria devido, havendo, portanto, o risco de se pagar o fornecimento de serviços das empresas com recursos federais, o que é proibido perante o disposto no art. 18 da Resolução - FNDE 26/2013.”

- Número de nutricionistas inadequado;
- Cardápio em desacordo com as exigências da resolução vigente;
- As condições de higiene e conservação da cozinha e do refeitório não são adequadas ao preparo e fornecimento da merenda escolar e o gênero alimentício utilizado para a sua elaboração é de baixa qualidade;
- Não aplicação de testes de aceitabilidade;

- Ausência nas escolas de ficha técnica detalhando a preparação das refeições previstas no cardápio;
- Os equipamentos e utensílios não são suficientes e adequados ao preparo e fornecimento da merenda;
- Não realização do mapeamento de produtos da agricultura familiar para execução da chamada pública;
- A Entidade Executora não está observando o percentual mínimo de 30% do valor repassado do FNDE no âmbito do PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar;
- Fornecimento de alimento com rótulo apagado e/ou ilegível, destituído de informações sobre a sua identificação, composição, valor nutricional e os respectivos prazos de fabricação e de validade.

O terceiro caso analisado é do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.366.379, sob a Relatoria do Min. Benedito Gonçalves, julgado em 23 de agosto de 2013. Esse acórdão manteve decisão monocrática do relator cassando o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e determinou que fosse reexaminado o pedido de aplicação da medida de indisponibili-

dade dos bens, anteriormente indeferida, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa consistente em diversas irregularidades praticadas em processos de contratação e fornecimento de merenda escolar no Município de Castro/PR, com verbas em parte provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no período de 2005 a 2010. Nesse caso, o modelo de gestão adotado também foi o de terceirização. Dentre as irregularidades apontadas pelos acórdãos do STJ e do TRF4, identifica-se:

- Contratação emergencial de empresa com dispensa de licitação, sem realização de pesquisa de preços e nem demonstração da necessidade de terceirizar o serviço até então historicamente prestado pela própria Administração Direta
- Aceitação de modelo pronto de edital pela Comissão Permanente de Licitação com cláusulas que nitidamente frustraram a concorrência, reproduzindo fielmente trecho de edital de licitação também vencido pela primeira empresa terceirizada
- Ocorrência de superfaturamento no contrato emergencial conforme análise do Tribunal de Contas da União
- Sucessivas prorrogações e aditivos contratuais sem a realização de pesquisa de preços antes da

prorrogação do contrato e inclusão na composição dos preços da demanda de refeições (supostamente causada por repetições de porções por certos alunos).

- Rescisão amigável do contrato pela empresa terceirizada após inadimplência reiterada pelo Município de Castro/PR, seguida de nova contratação emergencial, mediante dispensa de licitação, de empresa com sede no mesmo endereço da anterior e contando com funcionários da empresa sucedida, levantando a suspeita de competitividade frustrada das licitações desde 2005 visando manter o fornecimento da merenda escolar nas mãos do cartel liderado por essa empresa
- Diminuição da quantidade de alimentos fornecidos e piora na qualidade desses alimentos durante todo o processo de terceirização do fornecimento da alimentação escolar
- Redução da autonomia do Conselho de Alimentação Escolar devido às intervenções frequentes nas reuniões pelo Secretário Municipal de Educação.

Conclusão

Este estudo apresentou um monitoramento nacional das Entidades Executoras que operacionalizam a alimentação escolar com a gestão do tipo terceirizada, com destaque para os principais desafios enfrentados para a execução do programa nesse tipo de gestão.

O modelo de terceirização total está previsto na **Resolução 6/2020** do FNDE e em alguns materiais do TCU (**Conselheiros do PNAE**). No entanto, e acordo com os apontamentos do TCU, observou-se que esse modelo de gestão não soluciona as principais falhas na gestão do PNAE e ainda são encontradas outras irregularidades inerentes a esse modelo, como a dificuldade de controle na gestão do contrato, a garantia da qualidade dos gêneros alimentícios adquiridos, o não cumprimento do cardápio e compras da agricultura familiar.

Por fim, destacamos a relevância deste trabalho para a formulação de políticas públicas de alimentação escolar no Brasil e para a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável e da segurança alimentar e nutricional no país. Reafirmamos a necessidade de mais estudos científicos que apurem a eficácia desse modelo de gestão.

Programa Nacional de Alimentação Escolar no Congresso Nacional - elementos para uma agenda de proteção do direito à alimentação escolar

Pedro Vasconcelos Rocha¹

Após mais de seis décadas de existência, ainda que em distintos formatos, e atendendo a aproximadamente 40 milhões de estudantes, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segue como um dos principais programas de promoção do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA).

Os avanços nas diretrizes do PNAE desde a Lei 11.947/2009 apontam para a universalização da oferta de alimentação escolar, a democratização das compras públicas com a obrigatoriedade da aquisição de 30% dos alimentos pela agricultura familiar e a preocupação central com a qualidade da alimentação oferecida, em especial a restrição da oferta de ultraprocessados.

Neste sentido, além de ser essencial para a garantia do direito à educação, o PNAE é uma via essencial para a promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

Embora seja importante e tenha avanços notáveis desde 2009, o programa ainda enfrenta desafios em sua execução. Entre os principais problemas levantados por diferentes públicos, estão: os reduzidos valores *per capita*; questões de pactuação federativa em torno das diretrizes e cofinanciamento; a efetivação do mínimo de 30% de aquisições da agricultura familiar, em especial das prioridades asseguradas por lei; a garantia da qualidade da alimentação ofertada; as dificuldades de gestão e operacionalização; e os entraves ao pleno exercício do controle social.

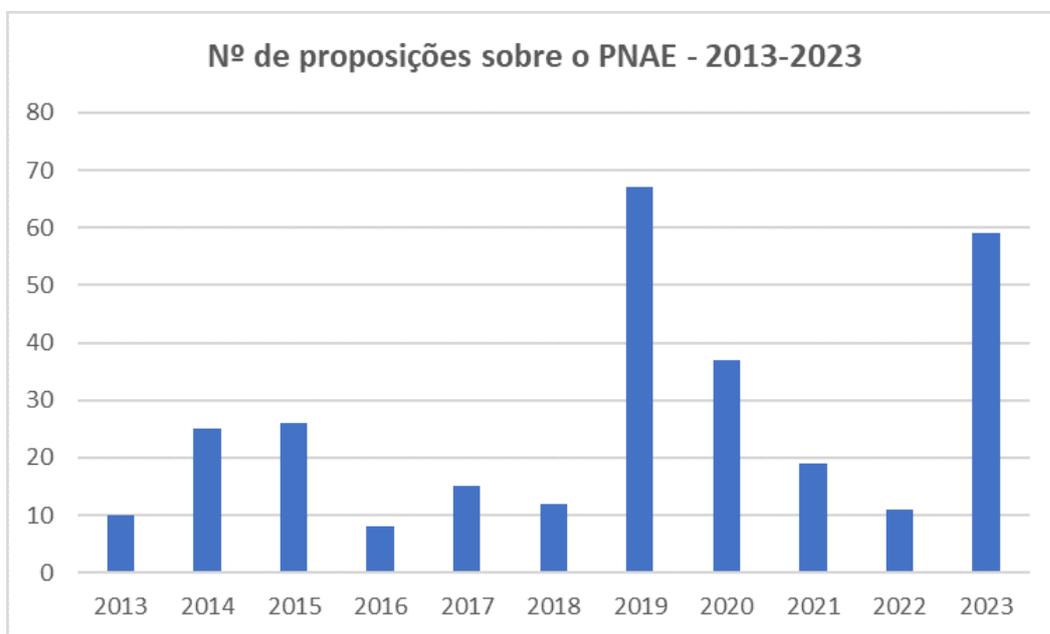
¹ Pedro Vasconcelos Rocha é Cientista Político, Mestre em Ciência Política e Desenvolvimento Rural. Assessor de Advocacy na FIAN Brasil. Membro do Observatório da Alimentação Escolar e da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal não executam diretamente o programa, mas são essenciais para a sua definição. Como parte da sua principal atribuição - a atuação legislativa - estes espaços presenciaram uma série de debates, incluindo o processo que culminou com a promulgação da Lei nº 11.947/2009. Além disso, parlamentares participam cotidianamente do programa por meio de ações diversas, que se enquadram na atribuição do Poder Legislativo Federal de fiscalizar a execução do PNAE,

tanto no nível federal quanto em estados e municípios. Deputados(as) e Senadores(as) exercem este papel fiscalizador por meio de diferentes iniciativas: requerimentos, indicações, audiências públicas, entre outros.

O interesse de parlamentares sobre o PNAE pode ser mensurado a partir do número de proposições² voltadas ao tema que foram apresentadas em cada ano. Este número varia ao longo dos anos, como ilustra o **Gráfico 1**:

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



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

² Proposições consideradas: Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Projeto de Lei Complementar (PLP); Projeto de Lei (PL); Medida Provisória (MPV); Projeto de Lei de Conversão (PLV); Projeto de Decreto Legislativo (PDC); Projeto de Resolução (PRC); Requerimento (REQ); Requerimento de Informação (RIC); Requerimento de Instituição de CPI (RCP); Mensagem (MSC); Indicação (INC). Os dados de 2023 são referentes até o período da coleta (25/09/2023).

Agrupando diferentes tipos de proposições, o ano de 2019 teve a maior ocorrência de novas proposições apresentadas, seguido de 2023 (até setembro). Entretanto, este cenário muda quando diferenciamos por tipo de proposições: se legislativas ou com caráter de requerimento, indicação e/ou mensagem.

A **tabela 1** mostra o número de proposições legislativas relacionadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Congresso Nacional para os anos de 2020 a 2023.

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

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

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

A **tabela 2** mostra o número de requerimentos relacionados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Congresso Nacional para os anos de 2020 a 2023.

Tabela 2 - Número de requerimentos sobre o PNAE na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (2020-2023)

ANO	Nº REQUERIMENTOS PNAE
2019	47
2020	7
2021	8
2022	5
2023	36

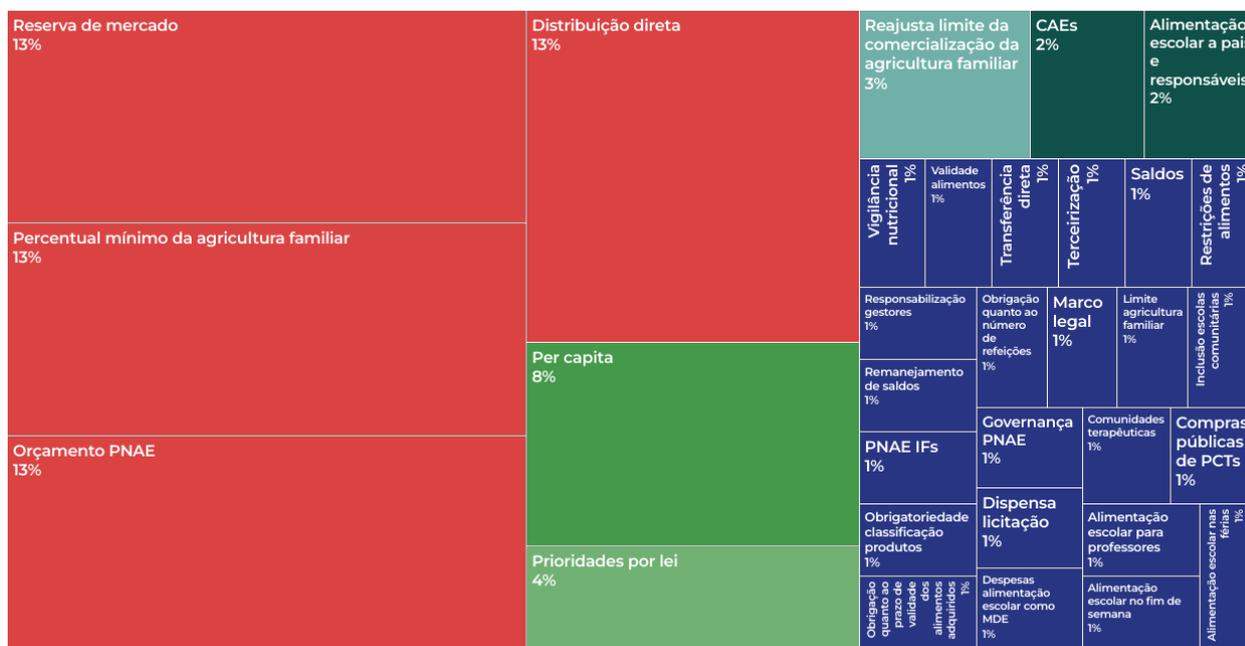
Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema de pesquisa de proposições. Brasília, DF, 2023.

A diferenciação entre tipos de proposição não é casual e pode trazer luz tanto ao tipo de interesse em questão quanto sobre padrões de atividade no Poder Legislativo Federal em relação ao tema. A predominância de requerimentos, indicações e mensagens apontam para uma atuação fiscalizadora, no qual deputados(as) e senadores(as) optam em sua maioria por exercer um controle da execução do PNAE em diferentes níveis de governo.

Por sua vez, um número maior de proposições de caráter legislativo (PEC, PLP, PL, MPV, PLV, PDC, PRC) indicam um comportamento mais propenso a alterar determinações legais do PNAE.

Quanto às temáticas das proposições legislativas atualmente em tramitação, a diversidade é marcante. Mesmo após um esforço de sistematização e categorização, são mais de 20 temas diferentes, parte deles ilustrados no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Temas de proposições legislativas sobre o PNAE em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (2023)



Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema de pesquisa de proposições. Brasília, DF, 2023. Sistematização e elaboração própria.

Um total de cinco temas representam mais de 60% das ocorrências: i) proposições que buscam alterar o percentual mínimo da agricultura familiar nas aquisições para o PNAE; ii) projetos voltados para viabilizar a distribuição direta de alimentos para estudantes e/ou famílias; iii) iniciativas categorizadas como “reserva de mercado”, por propor via legislação federal a obrigatoriedade de oferta de um alimento específico; iv) projetos que alteram questões relativas ao orçamento do PNAE; v) alterações na definição dos valores *per capita*.

A compreensão do papel do PNAE na sociedade brasileira e a análise das propostas de alterações à sua lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal demonstram a importância de promover discussões sobre os avanços, desafios e sentidos das propostas legislativas apresentadas.

Em particular, chamam a atenção as constantes proposições legislativas que buscam alterar princípios e aspectos estruturais do programa, como sua governança, os requisitos de aquisição de alimentos, e a determinação do que deve ser comprado, muitas vezes em desacordo com o que está estabelecido na própria lei. Assim, é importante trazer para o espaço público esforços que buscam congregiar diferentes perspectivas que se unem em prol da defesa da alimentação escolar, dos seus marcos legais e dos seus princípios e diretrizes fundamentais, que fazem do PNAE a mais relevante política para a promoção da segurança alimentar e nutricional em todas as suas dimensões.

O **Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ)**, surgido em 2021 durante a pandemia da Covid-19, representa um importante movimento neste sentido.

O ÓAÊ reúne mais de 20 entidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil unidas em defesa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esta rede desempenha um papel crucial ao aglutinar debates e evidências

sobre a alimentação escolar, formando uma rede de proteção ao direito humano à alimentação escolar.

O ÓAÊ se orienta pelos princípios que definem o direito à alimentação, bem como pelo caráter democrático do PNAE. Esses princípios incluem, entre outros:

- A garantia da qualidade da alimentação: garantir que a alimentação escolar seja não apenas adequada em termos de quantidade, mas também em termos de saúde, cultura e qualidade é uma prioridade do ÓAÊ. Isso envolve fortalecer processos voltados à promoção de refeições equilibradas, com alimentos *in natura* e minimamente processados, além de iniciativas que fortaleçam hábitos alimentares culturalmente adequados, contribuindo para a saúde e o bem-estar dos(as) estudantes;
- A defesa do fortalecimento das compras da agricultura familiar: o PNAE tem um importante papel na promoção da agricultura familiar, contribuindo para o fortalecimento da economia local e a oferta de alimentos mais frescos e saudáveis nas escolas. O ÓAÊ defende a manutenção e expansão dessas compras, garantindo que os(as) produ-

- tores(as) locais tenham espaço para fornecer seus produtos às escolas;
 - A defesa da prioridade estabelecida em lei para as compras de assentados(as) da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e as mulheres, como forma de enfrentar iniquidades no acesso aos mercados institucionais;
 - A defesa de de um orçamento adequado para assegurar uma alimentação saudável e adequada, com garantia de reajustes anuais para a manutenção de seu poder de compra;
 - A defesa do controle social: a participação da sociedade civil na gestão do PNAE é fundamental para garantir sua transparência e eficácia. O ÓAÊ acredita no fortalecimento do controle social e da participação ativa de comunidades no monitoramento e na tomada de decisões sobre a alimentação escolar, exercida principalmente através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs);
 - A valorização dos(as) profissionais envolvidos(as): O PNAE envolve uma rede de profissionais, como agricultoras, nutricionistas, gestoras, conselheiras e cozinheiras. O ÓAÊ defende a valorização desses(as) profissionais, para que tenham condições de trabalho adequadas e sejam reconhecidos(as) por seu papel na promoção da alimentação saudável;
 - Oposição às tentativas de utilização do PNAE para finalidades de reservas de mercado. Como contraponto, apoiamos propostas que fortalecem a promoção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e equitativos.
- Desde a sua criação, o ÓAÊ tem sido ativo na defesa do PNAE no Congresso Nacional. O posicionamento institucional é pela defesa da integridade da Lei do PNAE, construída de forma participativa e em amplo diálogo com a sociedade. Qualquer alteração a este tão adequado marco legal exige uma reflexão cuidadosa, de forma que a essência do programa não seja ameaçada. **Uma das agendas prioritárias de incidência do ÓAÊ é a oposição a PLs que buscam criar reservas de mercado. Há aproximadamente 12 PLs desta natureza tramitando na Câmara dos Deputados e no Senado Federal atualmente,** que estabelecem percentuais obrigatórios de compra para produtos como o leite fluido, a carne suína, o pão, café com leite, suco de uva, ácido ascórbico e até mesmo para alimentos orgânicos e agroecológicos.
- Não há dúvidas quanto à intenção de setores econômicos em acessar este mercado governamental, que adquire anualmente, apenas com recursos do Governo Federal, mais de R\$ 5 bilhões em alimentos, em todo o território nacional. São propostas que deixam a alimentação dos(as) estudantes vulnerável aos múltiplos

interesses de grandes produtores(as), da indústria de alimentos e das grandes redes de supermercados, ferindo frontalmente o DHANA.

A estas ameaças somam-se as propostas que tentam retirar a prioridade de compra de alimentos dos segmentos da agricultura familiar que mais dificuldade têm em acessar o mercado institucional. Mecanismos estes que buscam enfrentar racismos estruturais e institucionais e iniquidades históricas, que fazem com que os sistemas alimentares estejam cada vez mais concentrados nas mãos de poucas pessoas e empresas. Pelo contrário, o que as propostas legislativas precisam é estar cada vez mais atentas aos mecanismos capazes de reverter desigualdades no acesso às políticas públicas, inclusive no que diz respeito à descentralização do financiamento.

Com a proposta de promover a discussão em torno de iniciativas legislativas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o ÓAÊ apresenta sua proposta de agenda legislativa, incluindo recomendações a parlamentares das duas casas legislativas.



Observatório da Alimentação Escolar - Proposta de Agenda Legislativa

Prioridades da Agenda:

Apoio

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

Projeto de Lei nº 1.751/2023 - Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar que o cálculo do valor per capita do PNAE, leve em consideração indicadores socioeconômicos das redes escolares destinatárias dos repasses federais, bem como a capacidade de financiamento das prefeituras e dos governos estaduais e distrital.

Projeto de Lei nº 8.816/2017 - Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, para incrementar o valor per capita destinado a escolas situadas em municípios em situação de extrema pobreza.

Projeto de Lei nº 880/2021 - Institui a Política Nacional de Promoção da Alimentação e dos Produtos da Sociobiodiversidade de Povos e Comunidades Tradicionais.

Além de fortalecer o PNAE, estas propostas vão no sentido de oferecer perspectivas para combater desigualdades presentes na execução do programa.

Contrário

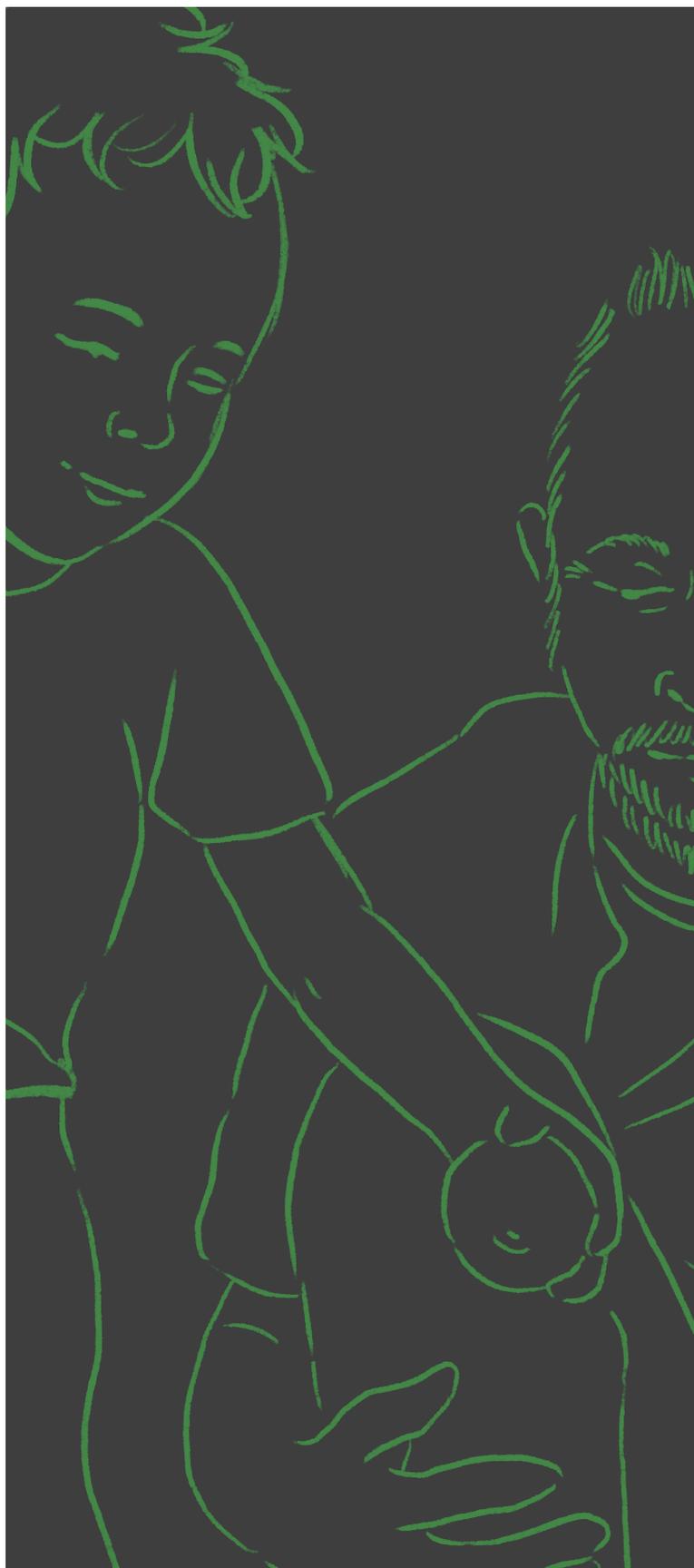
Projeto de Lei nº 3.292/2020 - Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme específica; e dá outras providências.

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

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

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

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



DOSSIÊ ÓAÊ 2023 2024

apoio

IBIRAPITANGA

Global Health
Advocacy Incubator

