



## **Nota Técnica ao Projeto de Lei de Conversão nº 22, de 2020**

A MPV 934 foi editada com o objetivo de ajustar a duração do ano letivo em 2020, afetado pelas medidas de emergências relacionadas ao novo coronavírus. No entanto, a Câmara dos Deputados incluiu novos dispositivos e matérias, ampliando a abrangência da medida original, abrangendo novo dispositivo particularmente preocupante: **a possibilidade da distribuição direta do dinheiro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) às famílias.**

Foram incluídas alterações na Lei 11.947/09 (Lei do PNAE) para autorizar a **distribuição imediata aos pais ou responsáveis** dos estudantes matriculados na educação básica da rede pública dos **recursos financeiros** recebidos para aquisição de gêneros alimentícios (art. 8º, PLV 22).

Cabe ressaltar que a **adaptação do PNAE** é necessária para fazer frente ao momento de epidemia e de calamidade pública que vivemos no Brasil e **já foi objeto de discussão do Congresso Nacional**. Essa adaptação aconteceu em abril, quando da aprovação e sanção da Lei 13.987/20, que alterou a Lei do PNAE, permitindo em caráter excepcional a **distribuição imediata aos pais ou responsáveis** pelos estudantes dos **gêneros alimentícios** adquiridos com recursos financeiros recebidos à conta do Programa, respeitando os princípios, objetivos e as responsabilidades dos agentes executores durante o período excepcional que vivemos.

Para avançar nessa questão trazemos quatro pontos técnicos:

### **- Dos princípios e diretrizes do PNAE**

O PNAE, que pode ser considerado uma das políticas públicas mais exitosas do país, tem como seu marco legal vigente a Lei nº 11.947, de 2009 que prevê o fornecimento de alimentação escolar saudável e adequada para todos os alunos matriculados na educação básica e tem como primeira diretriz: *“O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;”*

E tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Além disso, o marco legal também determina que os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.



## Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável

Com o fechamento das escolas durante a pandemia foi necessária uma adaptação para oferta desses alimentos, visto que a alimentação escolar é a principal refeição do dia para milhões de brasileiros, chegando a suprir 70% das necessidades nutricionais diárias para muitas crianças e adolescentes. A solução encontrada para atender aos princípios e diretrizes da lei do PNAE dentro do novo contexto da pandemia foi estabelecido na Resolução 02/2020 que prevê que os recursos do PNAE podem ser utilizados para oferecer kits de alimentos e/ou refeições (para viagem) durante o período de isolamento social. Para ambas as ações, estratégias que minimizem aglomerações e exposições de trabalhadores devem ser tomadas.

Dessa forma, o nutricionista responsável técnico pelo PNAE pode definir uma composição de kit que atenda “às referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” conforme determina o marco legal, e dessa forma o recurso destinado ao PNAE cumpre seu objetivo seguindo as diretrizes do Programa.

A transferência de recursos financeiros às famílias não assegura o cumprimento do objetivo e das diretrizes e muito menos cumpre o caráter educativo da alimentação escolar o que justifica ser um recurso vinculado a Educação e fazer parte de uma política pública de educação e não assistencial.

### **- Do PNAE como uma política não só de segurança alimentar e nutricional, mas também de educação**

O PNAE é reconhecido nacional e internacionalmente como **responsável em garantir o acesso à alimentação para estudantes, com efeito importante na retirada do Brasil do Mapa da Fome e na diminuição da prevalência da desnutrição no País**. Um Programa de 40 anos de existência, estabelecido por Lei, Decreto e Orçamento tripartite que assegura aos estudantes a promoção, a proteção e a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional. Um Direito garantido constitucionalmente pelo Art. 5º da Constituição Federal, que deve ser público, universal e gratuito.

No seu histórico no Brasil, o início do fornecimento público da alimentação escolar era para atender carências nutricionais pontuais de pessoas em vulnerabilidade. Mas, com o passar do tempo, a alimentação escolar se consolidou em um direito garantido por um programa de Estado.

Alimentação escolar deixou de ser assistencialista, pontual e pouco abrangente e se tornou um programa universal assumindo seu papel como uma política de educação e saúde, formadora de hábitos alimentares saudáveis.

Hoje o PNAE é considerado um instrumento pedagógico estimulando a integração de temas relativos à nutrição ao currículo escolar. Uma das principais diretrizes do Programa é a introdução da educação alimentar e nutricional, como um tema transversal, constituindo a oferta de refeições em um espaço educativo. Reduzir o PNAE há uma dimensão assistencial, fornecidos apenas à uma parcela da população, é reduzir suas possibilidades educativas e dificultar atividades que permitiriam a produção de novos conhecimentos significativos, mesmo fora do espaço da escola. A aquisição de alimentos ou distribuição de refeições proporciona a manutenção do diálogo da comunidade escolar e os Conselhos de Alimentação Escolar, que podem ser agentes ativos da decisão de quais alimentos



## Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável

serão adquiridos e qual sua origem, pautados pelas diretrizes de promoção de alimentação saudável e, também proporciona que a população receba orientações sobre cuidados de higiene e no preparo e conservação de alimentos.

Além disso, a manutenção das compras de alimentos para serem distribuídos via kit ou de refeições preparadas garante a manutenção da aquisição de alimentos da Agricultura Familiar. A integração entre a agricultura familiar e a alimentação escolar aproxima a produção e consumo de alimentos, criando sinergia entre os objetivos de aumento da renda dos agricultores, do desenvolvimento local e da promoção de alimentos in natura e minimamente processado. Estudo aponta que a inserção da agricultura familiar no PNAE promoveu um aumento na renda familiar, com a garantia de acesso ao mercado interferindo positivamente na segurança alimentar e nutricional dos agricultores. O potencial de investimento na compra de alimentos da Agricultura Familiar pelo PNAE é superior a 1 bilhão de reais, considerando que no ano de 2019 o FNDE descentralizou para estados, municípios e distrito federal R\$ 3.950.473.553,79, destes 30%, no mínimo, devem ser gastos com aquisição de alimentos da Agricultura Familiar. Estudo realizado ainda em 2011 encontrou que 78.5% dos municípios brasileiros já adquiriam alimentos da Agricultura Familiar.

A alimentação é um direito expresso na Constituição Federal e na **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Deve-se garantir o direito à alimentação escolar mesmo durante a suspensão de aulas devido a pandemia de COVID-19 não apenas para a garantia de direitos, mas também pela importância da boa alimentação na manutenção e recuperação da saúde dos brasileiros, conforme descrito na página do Ministério da Saúde:

*“A função dos alimentos vai muito além de simplesmente nos manter saciados. Uma alimentação adequada e saudável garante uma boa nutrição e o funcionamento adequado de todo o corpo. Portanto, ela influencia, e muito, na saúde.*

*Alimentos in natura, como frutas, legumes, verduras, grãos diversos, oleaginosas, tubérculos, raízes, carnes e ovos, são saudáveis e excelentes fontes de fibras, de vitaminas, minerais e de vários compostos que são essenciais para a manutenção da saúde e a prevenção de muitas doenças. Inclusive aquelas que aumentam o risco de complicações do Coronavírus, como diabetes, hipertensão e obesidade.*

*Com isso, o cenário atual demanda um cuidado redobrado não só com a higiene, mas também com a alimentação. Uma vez que estar com as condições nutricionais em dia, por meio do consumo adequado de alimentos saudáveis e água potável, contribui para o fortalecimento do sistema imunológico, para a manutenção e a recuperação da saúde.”*

Desde o início da pandemia, muitos estados e municípios têm executado o PNAE de uma forma que remete aos primórdios do programa, quando apenas determinados públicos eram atendidos, o que reforçava seu caráter assistencialista. Essa atitude prejudica a população no enfrentamento da doença pois deixa de atender um público potencialmente em maior vulnerabilidade, além de transgredir a finalidade do programa e a utilização do recurso a ele destinado.



## Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável

### - Dos princípios da administração pública

Como se sabe, a administração pública tem a validade dos seus atos inspirados nos princípios do direito administrativo que é destinado à orientação da ação do administrador na realização dos atos administrativos.

A inserção do artigo aqui mencionado, fere o princípio da finalidade, definido no direito administrativo, que diz que a “*norma administrativa deve ser interpretada e aplicada da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige*”. A transferência de recursos financeiros aos pais e responsáveis pelos estudantes vai contra o princípio da finalidade pois não atende ao objetivo e às diretrizes do PNAE definidos na lei 11.947/2009, ou seja, não atende ao fim público a que se dirige a lei que institui o Programa.

### - Da economia de escala

A mudança aprovada pela Câmara além de ferir os objetivos e princípios do Programa, também afeta os seus efeitos de escala. A distribuição de dinheiro ou cartão para compra de alimentos beneficia a compra de alimentos no varejo, que tem um custo mais alto, fazendo com que as famílias comprem menos alimentos e de pior qualidade nutricional, além disso há diminuição da renda dos agricultores reduzindo o dinheiro que circula nos municípios, prejudicando a economia local e a distribuição de renda.

O desafio de garantir uma alimentação saudável e variada com o valor que varia de R\$ 0,32 a R\$ 2,00 per capita por dia (Resolução nº 01, 2017) já vem sendo apontado por muitas famílias. Elas afirmam que não conseguem ofertar os mesmos alimentos que os estudantes consumiam na escola com um valor tão baixo. Numa conta média, uma criança receberia entre R\$ 6,4 a R\$ 10,60 por mês, considerando 20 dias letivos (um turno) em média. Ou seja, valores irrisórios para atender a demanda de uma refeição por dia. O PNAE prevê que esse valor seja suplementado pelas esferas estaduais e municipais, mas as desigualdades econômicas, sociais e regionais do país tornam a execução da política desigual, ainda que universal. Entidades Executoras (EEx) com menos recursos tendem a despender valores menores com essa suplementação, o que muitas vezes inviabiliza o fornecimento de uma alimentação como prevê a lei.

### Conclusão

Ressaltamos que principalmente em momentos de excepcionalidade como a que estamos vivendo, o Estado Democrático de Direito precisa ser preservado observando as normas que o sustentam.

Dessa forma, **concluimos pela necessidade do veto ao artigo 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 22 de 2020** para garantir que o PNAE não tenha seu objetivo e diretrizes descumpridos e que nenhum princípio básico da administração pública seja infringido.

12 de agosto de 2020



## Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável

### Referências

Brasil. Ministério da Saúde. Qual o papel de uma alimentação adequada e saudável durante a pandemia de covid? Artigo disponível no site: <https://saudebrasil.saude.gov.br/eu-queru-me-alimentar-melhor/qual-o-papel-de-uma-alimentacao-adequada-e-saudavel-durante-a-pandemia-de-covid> [Acesso em 11/08/2020]

Machado, P. M. de O., et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros (2018). *Ciência & Saúde Coletiva* 23: 4153-4164.

Assis, S. C. R, Priore, S. E., & Franceschin, S. C. C. (2017). Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na segurança alimentar e nutricional dos agricultores. *Ciências & Saúde Coletiva*, 22(2), 617-626.

Amorim, A. L. B., Junior J. R. S. R., Bandoni D. H. (2020). Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após o Covid-19. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1134-1145.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Educação (2020). Orientações para a execução do PNAE Durante a situação de emergência decorrente da Pandemia do Coronavírus (covid-19). Brasília, DF: Autor.

Articulação Nacional de Agroecologia:

<https://www.youtube.com/watch?v=Lbo1hAZXuRw&feature=youtu.be>