



PÓS - GRADUAÇÃO LATO SENSU  
PROGRAMA ÁREA DE ATUAÇÃO DA PEDAGOGIA



SOLANGE FERNANDES DE FREITAS CASTRO

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Brasília

2011

SOLANGE FERNANDES DE FREITAS CASTRO

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

SOLANGE FERNANDES DE FREITAS CASTRO

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Monografia Bibliográfica apresentada à Faculdade Integrada da Grande Fortaleza, no Trabalho de Conclusão do Curso de Pós Graduação Lato Sensu, da área de atuação Pedagogia, para a obtenção do título de Especialista em Planejamento Educacional e Políticas Públicas, sob a orientação do Professor Elias Alexandre Oliveira dos santos.

Brasília

2011

## RESUMO

O presente trabalho relata um breve histórico da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN no Brasil, com ênfase na construção do seu conceito e do Direito Humano à Alimentação Adequada e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE brasileiro. Tem como objetivo geral contextualizar o PNAE nas políticas públicas de SAN e se propõe, de forma específica, a verificar a relação existente entre a SAN e o PNAE e a identificar o PNAE como uma política de promoção do DHAA, visando a garantia da SAN. Dessa forma, por meio de uma revisão bibliográfica em artigos científicos, da legislação em vigor e da literatura afeta ao tema, pretende-se analisar os objetivos, diretrizes e atuação do PNAE nas escolas brasileiras. Observou-se que o PNAE passou por profundas e significativas mudanças ao longo dos mais de 50 anos de existência, destacando-se a concepção e a estrutura do Programa que, da oferta de alimentos para redução da evasão escolar e do combater à desnutrição, passa a ver visto sob a ótica da promoção de alimentação saudável e adequada garantia do direito humano à alimentação nas escolas brasileiras. O PNAE, por meio da legislação atual, procura ofertar uma alimentação adequada, saudável e variada, respeitando as diferenças biológicas e as necessidades nutricionais específicas, bem como a cultura, com preocupação com a promoção do direito à alimentação aos alunos brasileiros, de forma equânime e universal.

Palavras – chave: *alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e saudável e PNAE*

## **ABSTRACT**

This paper presents a brief history of the Food and Nutritional Security - SAN in Brazil, with emphasis on its concept and construction of the Human Right to Adequate Food and the history of the National School Feeding Brazil. It aims to contextualize the general public policy PNAE SAN and proposes a specific way to assess the relationship between the SAN and PNAE PNAE and identify how a policy of promoting DHAA, aimed at ensuring the SAN. Thus, through a literature review of scientific articles, legislation and literature affects the theme, we intend to analyze the objectives, policies and actions of PNAE in Brazilian schools. It was observed that PNAE has undergone profound and significant changes over the more than 50 years of existence, especially the design and structure of the program that has the simple offering of food to reduce truancy and combat malnutrition, for a program offering balanced meals with a view to ensuring the SAN in Brazilian schools. PNAE, through legislation, seeks to offer a proper diet, healthy and varied, respecting the biological differences and the specific nutritional needs, culture, with reoccupation by promoting the right to food to Brazilian students in a fair and universal.

Key - words - school feeding, food and nutrition security, human right to adequate food and healthy PNAE

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| Introdução.....   | 6  |
| Capítulo 1 – A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....                   | 9  |
| 1.1 - Breve histórico de SAN no Brasil.....                                       | 9  |
| 1.2 - Conceito de SAN.....  | 12 |
| 1.3 – Direito Humano à Alimentação Adequada e SAN.....                            | 13 |
| Capítulo 2 – O Programa Nacional de Alimentação Escolar Brasileiro.....           | 15 |
| 2.1 – Breve histórico do PNAE.....  | 15 |
| Capítulo 3 – O Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor da SAN..... | 24 |
| 3.1 – Lei 11.947/2009.....  | 24 |
| 3.2 – Resolução CD/FNDE nº 38/2009.....   | 28 |
| Considerações Finais.....   | 30 |
| Referências Bibliográficas.....   | 32 |

## INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional - SAN é um tema presente na agenda política de muitos países. No Brasil, as ações relativas à SAN foram inicialmente permeadas pela questão da fome e da desnutrição.

As políticas públicas possuem a prerrogativa de respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos. Nessa linha, as políticas de SAN visam a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

Em 2006, publicou-se a Lei nº 11.346, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas à assegurar o DHAA e permite uma ampla discussão em relação à SAN no contexto das políticas públicas, entre elas, o PNAE. O SISAN é um sistema público criado para gerir as políticas públicas de SAN e articular para que os entes federados tenham como meta comum a realização do DHAA.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE é um Programa do Governo Federal Brasileiro de mais de 55 anos que atende, atualmente, 47 milhões de escolares, visando a garantia da alimentação a esses alunos nos 200 dias letivos. (BRASIL, 2010)

As diretrizes do Programa focam o comprometimento do governo brasileiro em subsidiar o PNAE com recursos próprios, estimulando a descentralização financeira e o empenho dos entes federados (estados, municípios e o Distrito Federal) em assumir a responsabilidade pela efetivação do objetivo, dos princípios e das diretrizes definidos nas normativas.

Dessa forma, considerando a conjuntura política da consolidação de políticas públicas de SAN e da construção do SISAN, que tem como objetivo a promoção do DHAA em todo o território Nacional, o presente trabalho tem como objetivo geral contextualizar o PNAE nas políticas públicas de SAN. Para tanto, se propõe, de forma específica:

- estudar o histórico do PNAE e a construção do conceito de SAN no Brasil;
- verificar a relação existente entre a SAN e o PNAE; e
- identificar o PNAE como uma política de promoção do DHAA, visando a garantia da SAN.

Para o desenvolvimento do trabalho, será utilizada como metodologia a pesquisa bibliográfica, com análise documental em diferentes fontes, tais como: base de dados de artigos científicos nacionais e internacionais; documentos da biblioteca do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e na Biblioteca Pública de Brasília; em sites especializados na legislação vigente do PNAE e que abordem o tema proposto por este trabalho, bem como na documentação existente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Nas bibliotecas definidas anteriormente serão escolhidos livros e documentos posteriores ao ano de 1950, quando foi iniciada a distribuição de gêneros alimentícios nas escolas brasileiras, com autores previamente definidos e conhecidos que já abordaram o tema proposto. Dentre os autores escolhidos cita-se: Nogueira, Coimbra e Spinelli.

Por outro lado, a busca por artigos científicos nacionais e internacionais como teses de Mestrado e Doutorado será com data posterior ao ano de 2003, em razão das mudanças ocorridas no PNAE a partir daquele ano.

A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (1989), é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos e se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto. Por outro lado, Manzo (apud Marconi e Lakos, 2008) afirma que a bibliografia pertinente oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, mas também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente e conclui que a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.

Partindo desse pressuposto, o trabalho em comento divide-se em três capítulos. No primeiro apresenta-se um breve histórico da SAN no Brasil, desde a década de 30 até os dias atuais. Busca-se, nessa etapa apresentar a evolução do conceito de SAN, acordada no meio científico e político e a agenda política dos Presidentes da República, no que se refere ao compromisso com o tema em questão. Destaca-se o processo de formação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a constituição do CONSEA, a promulgação da Lei Orgânica de SAN – LOSAN, as Conferências Nacionais de SAN no Brasil e a promulgação da Emenda Constitucional nº 42, que



incluiu a alimentação no rol dos Direitos Fundamentais contido na Constituição Federal do Brasil.

O segundo capítulo apresenta o breve histórico do PNAE e remonta à década de 30, na qual as escolas se organizavam em caixas escolares, que eram iniciativas particulares de cada unidade escolar para o fornecimento de alimentação a todos os alunos ou apenas para os considerados mais carentes. Explicita-se, nesse capítulo, a evolução conceitual de “merenda escolar” para “alimentação escolar”, o processo de descentralização orçamentária para os entes federados executarem o Programa e a publicação do Marco Legal do PNAE, a Lei nº 4.695/2009, bem como a posterior regulamentação, por meio da Resolução CD/FNDE nº 38, também no ano de 2009.

Finalizando, o terceiro e último capítulo aponta as ações do governo Brasileiro para viabilizar que o PNAE efetive a garantia da SAN, por meio da promoção do DHAA. Apresenta uma leitura mais atenta aos artigos da Lei 11.947/2011 e da Resolução CD/FNDE nº 38/2009 e aos avanços propostos nestes. Busca-se mostrar a preocupação da gestão do Programa em auxiliar as entidades executoras (municípios, estados e o Distrito Federal) na execução do PNAE visando a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural, com foco na promoção da dinamização da economia local, da cultura e hábitos alimentares regionais e do controle social.

## **CAPÍTULO 1 – A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

### **1.1 - BREVE HISTÓRICO DA SAN NO BRASIL**

O Brasil, a discussão acerca da Segurança Alimentar e Nutricional é antiga e acompanha a evolução do conceito mundial, ainda em construção e sofre modificações conforme alteram-se a organização social e as relações e enfrentamentos a que a sociedade e os governos se propõem a realizar. (ABRANDH, 2010)

A Segurança Alimentar e Nutricional – SAN é uma temática presente nas agendas políticas dos países desde longa data. Há quase 70 anos, com a promissora emergência de idéias, movimentos e estatutos, a luta contra a fome e a concepção de um estado de segurança alimentar e bem estar nutricional passaram a figurar como grandes desafios no ideário das sociedades civis e na agenda dos poderes públicos. (VALENTE, 2002)

No Brasil, as ações relacionadas à SAN são identificadas a partir da questão da fome e da desnutrição. De 1930 a 1963, período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização, o perfil epidemiológico nutricional brasileiro caracterizava-se, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais, relacionadas à miséria, à pobreza, à exclusão social e ao atraso econômico, representadas, naquela época, pela desnutrição energético protéica e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de Vitamina A, de Ferro (anemia ferropriva) e de Iodo (bócio). (VASCONCELOS, 2005)

Em 1947, Josué de Castro, médico brasileiro, publicou dois livros que auxiliaram na consolidação de um movimento internacional para a segurança alimentar: “Geografia da Fome” e “Geopolítica da Fome”. A abordagem de Josué de Castro propiciou ao governo brasileiro, principalmente no período dirigido por Vargas, tomar a questão nutricional como uma das principais temáticas de sua agenda.

No período de 1937 a 1945, o Brasil inaugurou um conjunto de políticas sociais tais como a instituição do salário mínimo, a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social e a Comissão Nacional de Alimentação – CNA. (VASCONCELOS, 2005; FALEIROS, 1995)

EM 1972, o CNA foi substituído pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Considerado parte dos “projetos impacto” do governo Médici, constitui um marco para as iniciativas públicas neste campo, instituindo um conjunto de programas direcionados às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e a grupos específicos considerados de risco, como gestantes, crianças e nutrizes, além dos trabalhadores do mercado formal de emprego. (BURLANDY, 2003)

Em 1993, sob a liderança do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida destaca-se nacionalmente, com apoio do sociólogo Herbert José de Souza (Betinho). O governo do presidente Itamar Franco define o combate à fome e à miséria como prioridade de governo, instituindo o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. (PINHEIRO, 2008)

As ações propostas ganham espaço temático na mídia nacional e, em 1994, ocorre a I Conferência Nacional de SAN, em Brasília, cujos eixos principais de ações tornaram-se diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1999.

O primeiro CONSEA foi extinto em 1994, com o início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso e, em 1997, a extinção do INAN tornou-se iminente, o que ocorreu em julho do mesmo ano.

Em meados da década de 1990, a elaboração do documento brasileiro à Cúpula Mundial da Alimentação por uma comissão tripartite (governo, sociedade civil e iniciativa privada), bem como a significativa delegação que participou da Cúpula em Roma, em 1996, colocaram em outro patamar a mobilização social pela SAN no país. Um dos produtos dessa mobilização foi a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, uma rede nacional que congrega organizações sociais, pesquisadores e técnicos governamentais, com ramificações na forma de fóruns estaduais. O FBSAN conta, hoje, com mais de uma centena de entidades afiliadas, tendo desempenhado papel destacado na recriação do CONSEA com a eleição do Presidente Lula, em 2002, bem como na composição da agenda do Conselho e na articulação com outras redes que mantêm interfaces com a SAN (reforma agrária, economia solidária, agroecologia, povos indígenas, populações tradicionais). (CONSEA, 2009)

Em 1998 teve início o processo de formação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e, em 1999, após discussão com a sociedade civil organizada, é aprovada, pelo Conselho Nacional de Saúde, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, integrante da Política Nacional de Saúde. A PNAN afirma a promoção do DHAA como fundamento de suas ações e aponta para a necessidade de criação de uma política abrangente de SAN. (PINHEIRO, 2008)

No ano de 2002, o Brasil foi o primeiro país visitado pelo Relator Especial da ONU para o Direito Humano à Alimentação, Jean Ziegler. A mobilização social e o compromisso do recém-eleito governo federal com o combate à fome foram simbolizados pelo discurso de posse do Presidente Lula, em 1º de janeiro de 2003, quando afirmou que se ao final do seu mandato todos os brasileiros tiverem a possibilidade de ter três refeições ao dia, terá cumprido sua missão. (CONSEA, 2009)

EM 2003, Luis Inácio Lula da Silva assume a presidência do Brasil, tendo como objetivo prioritário a garantia da SAN e o Combate à Fome. Reorganiza-se o 2º CONSEA com a missão de estimular e ampliar o debate nesta temática, e elaborar uma proposta de Projeto de Lei Orgânica para a SAN no Brasil.

O Governo Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), com o objetivo de enfrentar a fome, responsável pela condução do Programa Fome Zero. A redefinição das políticas sociais levou à transformação desse ministério, em 2004, na Secretaria Nacional de SAN do atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual foram reunidas as ações de assistência social e os programas de transferência de renda. O Programa Fome Zero foi, gradativamente, se transformando na Estratégia Fome Zero, englobando um conjunto diverso de ações executadas não só pelo MDS como por outros ministérios. Junto com o MESA, o Governo Lula recriou o CONSEA, com abrangência interministerial e localizado na Presidência da República, tendo participação majoritária da sociedade civil e sendo presidido por um de seus representantes. (CONSEA, 2009)

Em setembro de 2006 foi sancionada a Lei nº 11.346, chamada de “Lei de SAN”, a qual dispõe sobre a perspectiva de institucionalizar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e viabilizar as diretrizes de princípios da LOSAN. Tem como base as premissas de equidade, diversidade, sustentabilidade, soberania alimentar,

DHAA, participação e controle social, descentralização e intersectorialidade, que foram eixos na III<sup>a</sup> Conferência Nacional de SAN, que ocorreu em 2007. (PINHEIRO, 2008)

Em 2010, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 42, a qual incluiu, entre os Direitos Fundamentais, o Direito à Alimentação. A campanha nacional pela inclusão da alimentação na Constituição foi liderada pelo Consea e teve a participação de entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais, artistas e cidadãos de todo o país.

## **1.2 - CONCEITO DE SAN**

O Brasil, a discussão acerca da Segurança Alimentar e Nutricional é antiga e acompanha a evolução do conceito mundial, ainda em construção e sofre modificações conforme alteram-se a organização social e as relações e enfrentamentos a que a sociedade e os governos se propõem a realizar.

O conceito de SAN no Brasil vem sendo debatido há pelo menos 20 anos e é utilizado para se referir a uma estratégia ou política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorpora o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários para o bem estar do ser humano. (ABRANDH, 2010)

O entendimento de segurança alimentar como sendo “a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna” foi proposto na I<sup>a</sup> Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986) e consolidado na I<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994.

O termo Segurança Alimentar somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após o processo preparatório da Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998. (ABRANDH, 2010)

Outras dimensões foram associadas ao termo mais recentemente, como a Soberania alimentar, a qual infere que os países devam ser soberanos para garantir a SAN de seus povos,

por meio de políticas públicas, as quais respeitem as suas múltiplas características culturais, manifestados no ato de se alimentar.

O conceito usado atualmente para SAN é informado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 2006, que segue:

“A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Art. 3º)

Diante disso, percebe-se que a conceituação da segurança alimentar e nutricional desenvolvida no Brasil coloca-a como objetivo estratégico e permanente de políticas públicas subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar.

### **1.3 - DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAN**

As normativas internacionais reconhecem o direito de todas as pessoas de terem acesso a uma alimentação adequada e de estar livre da fome.

No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, foi reconhecido o direito a um padrão de vida adequado, inclusive à alimentação adequada, bem como o direito fundamental de estar livre da fome. (ABRANDH, 2010). O conceito de DHAA, porém, foi definido pelo Relator Especial da Organização das Nações Unidas – ONU em 2002 e é o que segue:

“O direito à alimentação adequada é um direito humano a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.” (ONU, 2002)

Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, são duas as dimensões do DHAA: o direito de estar livre da fome e da má desnutrição e o direito à alimentação adequada, ambos indivisíveis.

Segundo a ABRANDH (2010), o DHAA é um direito humano de todos e a garantia da SAN é um dever do estado e responsabilidade da sociedade, pois o exercício daquele permite o alcance, de forma digna, do estado de segurança alimentar e nutricional e da liberdade para exercer outros direitos fundamentais.

## **CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO**

### **2.1 – BREVE HISTÓRICO DO PNAE**

O PNAE é um programa social de mais de 50 anos que atua promovendo a oferta de refeições no ambiente escolar, com o objetivo de suprir as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período de permanência na escola. É gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e passou por uma série de transformações que levaram à expansão e diferenciação no atendimento aos estudantes brasileiros e a ser considerado como o maior programa de alimentação escolar do mundo.

Desde os anos 30 as escolas se organizavam por meio de iniciativas particulares de cada unidade, denominados Caixas Escolares, que forneciam alimentação a todos os alunos, ou apenas aos carentes, a critério de cada escola. A proposta das caixas era eminentemente de cunho assistencialista, e a partir dessa época um número relativamente expressivo de Caixas Escolares desenvolveu serviços de fornecimento de merendas e sopas escolares. (CARVALHO, 2004; COIMBRA, 1982)

No período pós guerra foi criado, para dar assistência às crianças européias, o Fundo das Nações Unidas Para a Infância – UNICEF, chamado no Brasil de Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI, que em pouco tempo tornou-se uma das principais fontes de recursos à disposição dos países pobres para proteção à infância, chegando ao Brasil em 1950. (NOGUEIRA, 2005; COIMBRA, 1982)

A aproximação do FISI com o Brasil, por meio do Itamaraty, resultou nos primeiros programas brasileiros voltados para a saúde e o bem estar das crianças, incluindo a Alimentação Supletiva, em 1950 e, quatro anos depois, chegou à população escolar. (COIMBRA, 1982)

Em 1951, o Brasil passa a possuir o maior programa latino americano apoiado pelo FISI, cujo recurso vinha de diversos governos do mundo em contribuições variáveis e possuía uma idéia de fundo de emergência. Nessa fase do programa, a ajuda foi principalmente para os estados do Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. (COIMBRA, 1982)



Em 1954 começa oficialmente a política da alimentação escolar no Brasil com a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, com apoio do FISI. A estrutura consistia em uma Chefia Nacional, chefias regionais, presumivelmente nos Estados e Territórios. Existia a Cartilha da Merenda Escolar, a qual tratava dos objetivos dos alimentos a serem utilizados, logística de entrega e preparação de refeições. (COIMBRA, 1982)

Em 1956, a Campanha de Merenda Escolar foi substituída pela Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME. A mudança de nome, consubstanciada no decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, refletia, segundo Coimbra (1982), a intenção de transformar a Campanha em um programa de fato com amplitude nacional. Marcava sua adesão ao otimismo desenvolvimentista inaugurado com Juscelino, que conseguiu até mesmo uma política que escassamente mereceu grande suporte de seu governo.

O desempenho da Campanha teve uma dupla característica, de expansão quantitativa e a permanência de claros problemas nos atendimentos prestados. Enquanto a CNME crescia, is recriando seus principais defeitos: a rarefeita cobertura e a pouca regularidade no fornecimento da alimentação à criança. (COIMBRA, 1982)

Durante a fase de transição do governo de Juscelino, a política de alimentação escolar sofreu alterações profundas, tanto no que se refere a sua concepção, quanto ao formato que sua principal agência executora. Neste período apresenta marcada estabilidade em nível de direção. Outra característica notável é a presença maciça do Programa Alimentos para a Paz, bem como do Programa Mundial de Alimentos que durante a maior parte do tempo constituíram-se a espinha dorsal do Programa Nacional de Alimentação Escolar, fornecendo quase que a totalidade dos gêneros consumidos até que nos anos finais ocorresse uma retração desses auxílios internacionais e um conseqüente aumento das compras nacionais. (COIMBRA, 1982)

Em 1961, esteve no Brasil a primeira missão do Programa Alimentos para a Paz, que, incorporada à Aliança para o Progresso, passou a ser responsabilidade da *Agency for International Development* (USAID), e assim foi liberada a primeira contribuição para os programas de distribuição de alimentos. A USAID substituiu o FISI no tocante ao envio de alimentos para a Campanha Nacional de Merenda Escolar. A Campanha enfrentou nessa época grandes problemas pela irregularidade no envio de alimentos. (NOGUEIRA, 2005)

Pode-se destacar que a Campanha não tratava apenas de combater a fome, mas de melhorar a qualidade nutricional das refeições oferecidas aos escolares brasileiros e para que isto fosse alcançado era fundamental que a Campanha se expandisse geograficamente, até o ponto em que houvesse uma infra-estrutura logística capaz de levar a merenda aos pontos mais distantes.

O funcionamento da Campanha em 1964 contava com armazéns equipados para supervisão e distribuição dos alimentos aos municípios jurisdicionados, foram criadas assessorias regionais, que organizavam a gestão do Programa e ao mesmo tempo intermediavam a relação entre as superintendências e os coordenadores regionais. À superintendência ficavam reservadas as funções de coordenação geral do sistema, articulando-o com o governo federal, com as entidades internacionais colaboradas e com os demais órgãos burocráticos assemelhados. (COIMBRA, 1982)

Em decreto publicado no Diário oficial da União, de setembro de 1965, a CNME lançou o Programa de Almoço Escolar, objetivando não mais o fornecimento de merenda e sim de um almoço ao escolar, ocorrendo a mudança de denominação para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). A intenção era fornecer uma refeição completa capaz de fornecer todos os nutrientes necessários à alimentação do escolar para a qual o leite e farináceos doados do exterior receberiam uma complementação de verduras, legumes e alimentos ricos em proteína fornecidos pelos Estados e Comunidades Locais. Abrange agora além da faixa escolar, os estudantes dos cursos supletivos, parte do secundário e parte do pré-escolar (COIMBRA, 1982). A atividade básica da CNAE era receber e distribuir gêneros alimentícios, porém sua cobertura era muito inferior àquela que se declarava somente 28% dos 176 dias planejados para o atendimento, de fato. (NOGUEIRA, 2005).

Em 1966, no último ano de mandato de Castelo Branco, a Campanha sofreu profundas alterações em sua estrutura profundas. A alta direção do Programa propunha que as relações com o USAID fossem mais incentivadas e que se procurasse por todos os meios criar a consciência de que caberia a sociedade e não ao governo a obrigação de manter os programas assistenciais e educativos que preservam a saúde e o bem-estar dos futuros cidadãos. (COIMBRA, 1982)

Com a possibilidade de não mais poder contar com os alimentos da USAID (crise no EUA) a Campanha passa a buscar outras fontes de suprimentos. Iniciam-se então os contatos da CNAE com empresas no Brasil. A concretização dos novos contatos da CNAE com o

mercado nacional se dá além dos contatos com indústrias, pois incluíram também a contratação de compra de chocolate junto aos produtores de cacau na Bahia. A Campanha movimentou-se à procura de outros fornecedores firmando convênios com a Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB, para entrega de gêneros excedentes de sua propriedade também para o mesmo fim, com o Instituto Brasileiro do café. Além desses houve o fornecimento de toneladas de sacos de arroz, ervilhas, lentilhas e batatas por parte da SUNAB, outros produtos como o mate, castanha-do-pará, também começaram a serem considerados como de possível inclusão no cardápio da merenda e almoço escolar. As novas perspectivas da Campanha englobaram a parceira com a FAO, um empreendimento mais arrojado.

A Campanha durante o primeiro governo pós 1964, apresentou resultados muito favoráveis. Sua estrutura operacional chegara ao final do último ano com 67 setores regionais instituídos, todos bem organizados e com relações internacionais bem estruturadas. Quanto ao desempenho a Campanha apresentava dados pouco consistentes da sua atuação no período. (COIMBRA, 1982)

O último ano do governo Castelo Branco termina sob uma nítida preocupação dos dirigentes da campanha a respeito de seu relacionamento com o novo grupo que deveria ascender ao Poder a partir da eleição para Presidente da República de Arthur da Costa e Silva. No ano de 1967 o novo governo reconhece o Programa de alimentação escolar como estimulador para a permanência e aproveitamento dos alunos da faixa de 7 a 14 anos na escola. Neste ano prossegue a implementação do setor industrial, com a instalação de máquinas de fazer macarrão e rosquinhas no RJ para o aproveitamento das farinhas de trigo e soja doadas pelos EUA.

Em 1968 a CNAE criou a Associação Brasileira de Alimentação Escolar - ABAE, que tinha a função de colaborar com o governo nos programas oficiais de alimentação escolar, assim como congregar os líderes das indústrias e de material de cantina, bem como educadores e todo o pessoal diretamente ligado à saúde e educação dos escolares brasileiros. Com alguns meses de intervalo após a sua criação a ABAE instituiu duas instâncias de participação de outras entidades interessadas em apoiá-la: os conselhos deliberativos e fiscais.

A partir de 1970, os gêneros alimentícios passam a ser adquiridos no mercado nacional, dando início efetivamente à introdução dos alimentos formulados, que eram mais caros, de mais baixa aceitabilidade e sem acréscimo nutricional em relação aos gêneros

alimentícios básicos. Esse setor empresarial (indústrias de alimentos formulados) interferiu definitivamente nos rumos do Programa, o processo técnico nutricional era neutro e desvinculado da dimensão social do Programa dando ênfase aos alimentos enriquecidos. Além deste, outros fatores aliados às questões políticas e financeiras acabaram por influenciar a política de alimentação escolar. (NOGUEIRA, 2005)

A partir de 1972, planos e programas passam a ser centralizados com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que tinha a função de formulação de política nacional de alimentação e nutrição. Nessa época, a CNA foi extinta e suas atribuições transferidas para o INAN. (NOGUEIRA, 2005)

No período entre 1972-1974 surgiu o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), orientado pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que teve curta duração e suas metas eram as mesmas que norteavam o INAN (NOGUEIRA, 2005). O valor nutritivo mínimo (Tabela 2) que o programa buscava para a merenda escolar se apoiava no texto do PRONAN-I para definir a merenda escolar brasileira como “uma suplementação alimentar capaz de atender pelo menos 15% das necessidades individuais diárias quanto aos principais nutrientes”, texto do decreto 72.034, de 30 de março de 1973. (COIMBRA, 1982)

Quanto a USAID, em 1974 foi feita a última autorização de transferência de gêneros para o Brasil. Quanto ao PMA, embora sua participação fosse constante ao longo do período, sofreu várias oscilações (Tabela 3), ora representando uma parcela quase simbólica, ora de algum significado. Essa característica é explicável pela existência, durante o período, de três projetos diferentes apoiados pelo PMA (COIMBRA, 1982).

No tocante à participação internacional na alimentação escolar brasileira ocorre nos anos entre 1973 e 1979, dois fenômenos importantes: o fim do apoio da USAID e a continuação e expansão da presença do Programa Mundial de Alimentos -PMA. O apoio internacional no envio de gêneros alimentícios perdurou até o final da década de 1960, quando o governo brasileiro mantinha em 20% a sua contrapartida em gêneros. (SPINELLI, 1997)

O III PND (1980/1985) objetivava o desenvolvimento com prioridade para as áreas de educação, saúde, saneamento básico e habitação popular, visando redefinir o perfil da redistribuição de renda no país. Pretendia superar os enfoques assistencialistas residuais e seletivos das políticas, reduzindo as desigualdades sociais. Nesse período, duas alterações

administrativas marcaram o PNAE: a programação e a execução do programa foram transferidas para as Secretarias Estaduais de Educação. (NOGUEIRA, 2005)

Em 1981 foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante - INAE, por meio da Portaria Ministerial N° 708 de 22 de dezembro de 1981, e este se inseriu dentro da diretriz principal do MEC: o fortalecimento da Educação básica.

O INAE assumiu as atribuições da extinta CNAE, que foi extinta no mesmo ano, e do Departamento de Assistência ao Estudante. Foi criado com a finalidade de assegurar os instrumentos e condições de assistência ao educando, prioritariamente nos níveis de formação pré-escolar e de 1° e 2° grau. O INAE possuía objetivos básicos, entre eles a melhoria da qualidade da merenda, diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários à alimentação. (COIMBRA, 1982)

Em 1983, a Lei n° 7091 cria a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, em consequência da extinção da Fundação Nacional de Material Escolar, vinculada ao MEC, sendo responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE até 1997.

A FAE foi responsável pelo financiamento, desenho e gerenciamento do PNAE mantendo centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Os alimentos formulados e industrializados passaram a ser comprados de um conjunto selecionado de poucas empresas, através de licitação pública, contando com o apoio dos mecanismos instituídos entre a própria FAE e a Secretaria de Abastecimento (no plano federal), enquanto os produtos básicos passaram a ser adquiridos nas instâncias estaduais, a partir do momento em que se regionalizaram as compras. (SPINELLI, 2002)

O sistema centralizado de aquisição alimentar absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa, afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções (sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, caracterização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros). A merenda escolar não condizia com os hábitos dos alunos, pois os cardápios eram padronizados em função daquele mecanismo. Somente em 1994 este processo de compras foi desativado, favorecendo os esforços descentralizadores deste empreendimento a partir de 1995. No entanto, antes de 1994 surgiram tentativas realizadas pela FAE de descentralização do programa. (SPINELLI, 2002)

Em 1983, inovações como a descentralização (estadualização com municipalização) nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo e órgãos estaduais (de educação ou de planejamento) passaram a coordenar o programa, encarregando-se do seu gerenciamento e articulação com as prefeituras dos estados. Esta experiência abarcou 90% dos municípios no Estado de São Paulo. À instância estadual cumpriam as funções de compras, capacitação de pessoal, controle, supervisão e provimento de apoios. Coube à FAE fortalecer os governos estaduais, repassando-lhes algumas atribuições. (SPINELLI, 2002)

A crise do PNAE, no início da década de 1990, foi reconhecida oficialmente pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED). Este órgão junto com a União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a Frente Municipalista de Prefeitos foram contrários ao sistema centralizado do programa, dado o seu gigantismo, ineficácia, consumo elevado de recursos financeiros e deficiências no controle da qualidade dos alimentos. Os alimentos oferecidos não se adequavam aos hábitos dos alunos; suas perdas e deterioração eram grandes e a permanente descontinuidade deste empreendimento comprometia a equidade no atendimento aos beneficiários. (SPINELLI, 2002)

A sugestão foi a descentralização dos recursos financeiros destinados à merenda dos municípios, intercedida pelas Secretarias Estaduais de Educação. A adesão dos municípios seria voluntária, uma vez garantidos os pré-requisitos essenciais à administração do programa (SPINELLI, 2002).

A descentralização do PNAE oficializou-se em 1993, sob forte vertente municipalista, restringindo-se primeiramente às capitais e a seguir às cidades com mais de 50 mil habitantes e aos municípios que haviam passado pela experiência anterior de municipalização, promovida por iniciativa da FAE, entre 1986 e 1989. A meta da FAE era encarregar todos os municípios brasileiros da aquisição, armazenamento e distribuição dos alimentos, sendo voluntária sua adesão ao programa, uma vez comprovadas por eles as condições de infraestrutura e de recursos humanos, a capacidade administrativa e o funcionamento dos conselhos de alimentação escolar, requisitos estes de baixa complexidade para serem cumpridos. (SPINELLI, 2002)

Em 1994, a descentralização de PNAE deixou de ser apenas a vontade política do poder executivo para se tornar determinação da sociedade brasileira, por meio da Lei nº 8.913/94 que dispõe sobre as diretrizes de descentralização do PNAE e exigiu uma reformulação do mecanismo de atuação, definindo inclusive novos papéis para os níveis

federal, estadual e municipal. Depois a Medida Provisória nº 1.784 de 14 de dezembro de 1998, reeditada em 2 de junho de 2000 sob o número 1.979-19 definiu os mecanismos de transferência direta de recursos financeiros para as Entidades Executoras e conferiu aos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE a atribuição de fiscalizar e analisar as prestações de contas daquelas Entidades. Essas medidas permitiram a aceleração do processo de descentralização do Programa até o nível municipal.

A expansão da descentralização foi um processo nacional e, no período de 1993 a 1996, os convênios assinados entre a FAE e os municípios passaram de 1.265 para 3.257, com rápido avanço da municipalização. A modalidade estadualizada permaneceu por certo tempo e tendeu a descentralizar os recursos do programa para as escolas, ação esta conhecida como autonomização da escola. (SPINELLI, 2002)

A Lei nº 9649, de 27 de maio de 1998, transfere as competências da FAE, para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, o qual deu continuidade à descentralização e extingue a FAE.

O Plano Nacional de Educação – PNE, sancionado por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, estabeleceu a garantia da alimentação para as crianças de 0 a 14 anos de idade atendidas na Educação Infantil e na Educação Escolar, fixando metas de atendimento.

A Resolução FNDE/MEC nº 01 de 16/01/03 estabeleceu com base na MP nº 2178-36 as diretrizes operacionais para o PNAE, destacando-se a obrigatoriedade do cardápio em fornecer, no mínimo, 15% (quinze por cento) das necessidades energéticas e nutricionais diárias dos alunos beneficiados; a necessidade de orientação de um nutricionista para a compra de gêneros e elaboração de cardápios; a obrigatoriedade de que 70% (setenta por cento) dos gêneros adquiridos sejam básicos, além de estabelecer algumas obrigações das entidades executoras.

Outras Resoluções foram publicadas pelo FNDE no ano de 2003 estendendo as ações do PNAE para os alunos matriculados em creches públicas e filantrópicas e às comunidades indígenas, o que proporcionou o aumento dos recursos financeiros do Programa para atender aqueles segmentos. A partir de 2004 o valor do *per capita*/dia foi definido, sendo de R\$0,18 para os alunos matriculados em creches e de R\$0,34 para a comunidade indígena.

A Resolução FNDE/MEC nº 01 de 16/01/03 também permitiu uma ação real do controle social, por meio da nova constituição do Conselho de Alimentação Escolar - CAE e suas atribuições. O CAE, portanto, tem papel determinante no PNAE, contribuindo para a melhoria da gestão, qualidade do atendimento da merenda, além de atuar como fiscalizador do programa.

A Resolução 05/2006 MEC/FNDE alterou o número de dias de atendimento da alimentação escolar, fixando-o em 200 (duzentos) dias para todos os grupos atendidos. Além disso, o valor *per capita* para alimentação escolar, repassado pelo FNDE, atribuídos aos alunos matriculados em creches passou para R\$ 0,22 (vinte e dois centavos de real) e para os matriculados em escolas e creche indígenas e em áreas remanescentes de Quilombos para R\$ 0,42 (quarenta e dois centavos de real). Existe a previsão de que o valor *per capita* atribuído às creches seja estendido à pré-escola e ao ensino fundamental

No ano de 2009, publicou-se a Lei nº 11.947, a qual dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, posteriormente regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 38, em 16 de julho de 2009.



## **CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO PROMOTOR DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

### **3.1 – LEI 11.947/2009**

O marco legal do PNAE, a lei nº 11.947, publicada em 16 de junho de 2009, foi elaborada em parceria com a sociedade civil e proporcionou um avanço considerável do Programa, pois ratificou a universalização do atendimento a toda a educação básica, fortaleceu o controle social, determinou que no mínimo 30% dos recursos repassado às entidades executoras (Estados, DF e Municípios) fossem destinados à compra de gêneros da agricultura familiar ou de empreendedores familiares rurais e fortaleceu o eixo da educação alimentar e nutricional.

O Art. 4º da referida lei estabelece como objetivo do PNAE:

“Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos.”

O PNAE, dessa forma, tornou-se um programa social da área da alimentação e nutrição e com objetivos no campo da segurança alimentar e nutricional com mais longa história no Brasil. (CONSEA, 2010).

Quanto aos sujeitos de direitos, o PNAE vem experimentando um processo progressivo de inclusão, de tal forma que na atualidade volta-se à creche, à pré – escola, ao ensino fundamental, ao ensino médio, à educação de jovens e adultos e às escolas que oferecem ensino integral, por meio do Programa Mais Educação. Destaca-se que o PNAE também alcança aqueles grupos populacionais mais vulnerabilizados, os indígenas e quilombolas. (CONSEA, 2010).

O Marco Legal avançou na direção do DHAA ao definir os dois eixos do Programa: a oferta de refeições e as ações educativas no ambiente escolar. Dessa forma, fica evidente a preocupação do PNAE em ofertar refeições com qualidade e em quantidade adequadas aos estudantes da Educação Básica brasileira.

Nesse sentido, a partir da publicação da Lei em comento, o PNAE destaca um novo paradigma de alimentação escolar que supera o antigo conceito de merenda escolar. Nessa perspectiva, a alimentação escolar não se restringe a uma preparação de determinados gêneros

alimentícios destinada ao consumo pelos alunos a fim de suprimir-lhes a fome momentânea e/ou manter-lhes o interesse pela escola. Embora essa ainda seja a realidade de parte do público atendido pelo PNAE, haja vista a persistência do quadro de fome no país, a alimentação escolar atualmente é compreendida como sendo, além dos alimentos oferecidos no ambiente escolar, as ações desenvolvidas tendo como objeto central a alimentação e nutrição na escola. (SOUTO, 2010).

A lei 11.947/2009 conceituou a alimentação escolar como:

“...todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, no ambiente escolar”.

Dessa forma, todos os alimentos ofertados no ambiente escolar devem obedecer aos princípios e diretrizes definidos na referida lei, incluindo aqueles distribuídos em festas de aniversário e datas comemorativas.

As diretrizes do PNAE, instituídas pela Lei são:

a) 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;

b) a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

b) a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

c) a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

d) o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; e

e) o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (BRASIL, 2009)

Segundo Souto (2010), a universalização da oferta e a criação de mecanismos capazes de favorecer o estímulo à alimentação saudável e adequada nas escolas criaram uma nova demanda para o PNAE, que aponta para mudanças na concepção do Programa, imprimindo-lhe forte componente educativo. Assim, começa a ser delineado um novo eixo direcionador de ações do PNAE, uma vez que, garantida a oferta, passa a ser preciso pensar em estratégias para que a alimentação escolar seja um instrumento pedagógico eficaz no processo e formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. Nesse sentido, continua Souto (2010), a nova legislação do PNAE, nessa nova perspectiva, traduz que a alimentação escolar deixa de significar simplesmente fonte de energia e nutrientes para a manutenção do metabolismo do estudante durante o período letivo. O autor segue afirmando que o PNAE conseguiu, em pouco mais de 50 anos, alcançar um patamar privilegiado em relação à garantia e à sustentabilidade política da oferta da alimentação escolar, pois a legislação em vigor materializa a constituição de uma política de alimentação escolar no Brasil.

O Programa, após a publicação da Lei 11.947/2009, determinou que do total dos recursos financeiros repassados para Estados e municípios, no mínimo, 30 % deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou de suas organizações priorizando os Assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009).

Diante disso, evidencia-se a tendência ao favorecimento da proximidade com os hábitos alimentares locais, a dinamização da economia local e a participação mais efetiva desse público com a educação. (CONSEA, 2010)

O fornecimento de produtos da agricultura familiar ao PNAE, sem dúvida é um trabalho promissor que contribuirá para o desenvolvimento rural local e regional, proporcionando uma alimentação de qualidade, com valor nutritivo aos escolares, respeitando a cultura, tradições e hábitos alimentares.

Segundo a Lei em questão, Art. 18, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir o Conselho de Alimentação Escolar - CAE, o qual é um órgão colegiado, deliberativo e fiscalizador que deve acompanhar a execução do Programa. Composto por vários segmentos da sociedade, constitui o principal instrumento de fiscalização da atuação estadual e municipal nesta área e cabe a ele estimular a atuação da comunidade escolar e ampliar a participação social na gestão do PNAE. Por meio de sua atuação, o CAE contribui para assegurar o direito à alimentação escolar, garantido pela Constituição Federal, seja cumprido. (BRASIL, 2009)

Dentre as atribuições do CAE, cita-se o acompanhamento das diretrizes do Programa; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; zelar pela qualidade dos alimentos, quanto às condições higiênicas e aceitação dos cardápios e emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a execução do Programa.

A referida Lei também alterou a atuação do CAE, permitindo que este desenvolva suas atribuições por meio de cooperação com os Conselhos Estaduais e Municipais de SAN e demais Conselhos, devendo, para isto, observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA.

Outro ponto importante na Lei 11.947/2009 foi a obrigatoriedade da presença de um nutricionista vinculado ao Setor de Educação, a qual deverá assumir a responsabilidade técnica pelo Programa. Compete a ela a elaboração de cardápios com a 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 e na alimentação adequada e saudável. (BRASIL, 2009)

Diante disso, conforme ressalta Maluf (2011), o PNAE tem se mostrado capaz de irradiar efeitos positivos em todos os municípios brasileiros e contribuído para a concretização de avanços em várias dimensões da SAN.

### **3.2 – A RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 38/2009**

Em 16 de julho de 2009 publicou-se a Resolução CD/FNDE nº 38, a qual regulamentou a Lei 11.947/2009 e estabeleceu as normas para a execução técnica e administrativa do PNAE.

Na citada Resolução, um ponto importante para a promoção da SAN foi a determinação dos princípios e das diretrizes do PNAE. Os princípios estão explícitos no Art. 2º, parágrafos I a VII: a) o direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos; b) a universalidade do atendimento da alimentação escolar gratuita, a qual consiste na atenção aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; c) a equidade, que compreende o direito constitucional à alimentação escolar, com vistas à garantia do acesso ao alimento de forma igualitária; d) a sustentabilidade e a continuidade, que visam ao acesso regular e permanente à alimentação saudável e adequada; e) o respeito aos hábitos alimentares, considerados como tais, as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local saudáveis; f) o compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar e das ações de educação alimentar e nutricional entre os entes federados, conforme disposto no art. 208 da Constituição Federal; e g) a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa.

Por conseguinte, fortaleceu-se a promoção do DHAA ao definir que compete ao nutricionista responsável técnico pelo Programa e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar coordenar o diagnóstico e o monitoramento do estado nutricional dos alunos, planejar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região. (BRASIL, 2009)

Os cardápios da alimentação escolar deverão ser planejados de modo a suprir: quando oferecida uma refeição, no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na educação básica, em período parcial; por refeição oferecida, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados em escolas localizadas em comunidades indígenas e localizadas em áreas remanescentes de quilombos; quando ofertas duas ou mais refeições, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias os alunos matriculados na educação básica,

em período parcial: quando em período integral, no mínimo 70 % (setenta por cento) das necessidades nutricionais diárias os alunos matriculados na educação básica, incluindo as localizadas em comunidades indígenas e em áreas remanescentes de quilombos. (BRASIL, 2009)

Segundo a Resolução, os cardápios devem estar de acordo com as recomendações nutricionais especificadas no Anexo III, a qual determinou também a proibição da aquisição de bebidas com baixo teor nutricional (refrigerantes e sucos artificiais) e a restrição aos alimentos com elevado teor de gordura saturada, açúcar e sódio. Essas determinações têm como objetivo reduzir a oferta de alimentos considerados obesogênicos e contribuir com a realização do DHAA. (BRASIL, 2009)

Ainda com relação aos cardápios, houve a inclusão da necessidade de oferta mínima de 200 gramas por semana de frutas ou hortaliças, a fim de promover o consumo desse grupo de alimentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC, é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, tanto em relação ao quantitativo de alunos atendidos (45 milhões em 2010, em 313.786 escolas) como em volume de recursos repassados aos municípios, estados e ao Distrito Federal (3 bilhões de reais em 2010).

Até o ano de 2002, o PNAE era regido pela Medida Provisória nº 2178-36 e ficava evidente que a finalidade do Programa era a melhoria das condições nutricionais dos alunos e a redução dos índices de evasão e repetência, visando o combate à desnutrição.

Do mesmo modo, crescia no país a preocupação com a segurança alimentar e nutricional - SAN, por meio da mobilização social e do comprometimento do governo federal com o combate à fome e a garantia da SAN. Nessa linha, o presidente Luis Inácio Lula da Silva recria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, com participação majoritária da sociedade civil, localizado na Presidência da República.

Nos últimos anos, o PNAE passou por uma série de transformações que levaram a expansão e diferenciação no atendimento aos alunos brasileiros, bem como ao fortalecimento de seu papel na educação e promoção de hábitos alimentares saudáveis do aluno, de forma articulada ao projeto político pedagógico das escolas.

A contribuição para a política de SAN em ritmo crescente uma vez que esse Programa se articula, de forma clara, à política de desenvolvimento local e econômico do país.

No ano de 2009, foi publicada a lei nº 11.947, que dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar e, no mesmo ano, a sua regulamentação, a Resolução CD/FNDE nº 38. A referida lei ratifica a universalização do atendimento do Programa a toda a educação básica, composta por Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, incluindo as escolas filantrópicas e comunitárias.

O PNAE tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares

saudáveis dos alunos. Nessa perspectiva, prima pelo respeito às diferenças biológicas e às situações de vulnerabilidade social.

Ao determinar a compra de, no mínimo 30% do recurso repassado às Entidades Executoras, de produtos alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com prioridade aos assentamentos der reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, o Programa contribui para o desenvolvimento rural local e regional, proporcionando uma alimentação de qualidade, com valor nutricional aos escolares.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003. Disponível em: <<http://www.coepbrasil.org.br/portal/Publico/apresentarArquivo.aspx?ID=3084>>, acesso em 26 de maio de 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 16 de maio de 2011.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1010, de 8 de maio de 2006<sup>a</sup>. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 maio.2006. Seção 1, p. 70. Disponível em: < <http://www.in.gov.br>>, acesso em 23 de maio de 2011.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006<sup>b</sup>. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 de set. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em : <<http://www.in.gov.br>>, acesso em 23 de maio de 2011.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009<sup>a</sup>. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 17 jun. 2009. Seção 1, p. 2-4. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>, acesso em 23 de maio de 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: Relatório Final. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a população brasileira**: promovendo a alimentação saudável.. Brasília: Ministério da saúde; 2006

BURITY, V. et al. **Direito Humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

BURLANDY L.; MAGALHÃES.; MALUF RS. **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: aspectos produtivos, de consumo e de políticas públicas. [relatório de pesquisa]. Rio de Janeiro: 2006.

CARVALHO, M. H. S. **A Merenda Escolar no Brasil**. Disponível em: <http://penta.ufrgs.br/edu/dee/merenda.htm>, acesso em: 15 de maio de 2011.

CHAVES, L. G.; MENDES, P. N. R.; BRITO, R. R.; BOTELHO, R. B. O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Rev. Nutr.** 2009, vol. 22, n6, p. 857 a 866.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; ESTARLING, M. B. L. **Comer e aprender**: Uma história da alimentação escolar no Brasil. Horizonte: INAE; 1982. p. 685.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais**. Brasília, novembro de 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Construção do Sistema e da política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: novembro de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos**. Brasília, junho de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança alimentar e Nutricional**: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, julho de 2004.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRIÇÃO (Brasil). Resolução nº 465, de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referencia no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providencias. Disponível em; <<http://www.cfn.gov.br>>, acesso em 23 de maio de 2011.

ESPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. Programa Nacional no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 a 1995). **Rev. Nutr.**, Campinas, 15 (1): 105-117, jan./abr., 2002.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas Alimentação Escolar – apresentação**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>, acesso em: 23 de junho de 2011.

L'ABBATE, S. As políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil: I – Período de 1940 a 1964. **Revista de Nutrição da PUCCAMP**, Campinas, v. 1, p.87-138, jul/dez, 1988.

MALUF, R. **Segurança Alimentar e Nutricional**: conceitos fundamentais. Petrópolis: Vozes; 2007.

NOGUEIRA M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra; 1998

PINHEIRO A. R. O. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional. **Revista Saúde em Debate**. 2005; 29: 125 – 139.

PINHEIRO, A. R. O. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 15 (2): 1-15, 2008.

SANTOS, L. A. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. **Revista da Nutrição**, Campinas, v. 18, n 5, p. 681 – 692, 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732005000500011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732005000500011)>, acesso em 25 de maio de 2011.

SOUTO, S.S. **As implicações da política de alimentação escolar do governo federal (Lei nº 11.947) para o planejamento escolar da educação básica**. Brasília, 2010.

VALENTE, F. A política de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002. Brasília, 2003. Disponível em :< <http://www.fomezero.gov.br>>, acessado em 23 de maio de 2011.

VALENTE, F. L.S. **Direito Humano à Alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez; 2002.

VALENTE, F. L. S. **Inserção de componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais**: uma estratégia nacional de desenvolvimento. Brasília: FAO; 1996. Relatório Final TCP/BRA/4453.

VASCONCELOS FAG. A Política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. **Rev. Saúde Debate**.1988; 13 (23): 42-9.