



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL**

**EDUARDA VIEIRA RODRIGUES DOS SANTOS
ÉLIDA KELLY MARTINS TEIXEIRA**

O PNAE COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A FOME NO BRASIL

**MACEIÓ
2022**

EDUARDA VIEIRA RODRIGUES DOS SANTOS
ÉLIDA KELLY MARTINS TEIXEIRA

O PNAE COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A FOME NO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Serviço Social para a obtenção do título de Bacharel. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Faculdade de Serviço Social (FSSO).

Orientadora: Profa. Dra. Elaine Nunes
Silva Fernandes

MACEIÓ

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
COORDENAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Folha de Aprovação do Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

EDUARDA VIEIRA RODRIGUES DOS SANTOS

ELIDA KELLY MARTINS TEIXEIRA

Alunos/as concluintes

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em 25/03/2022

Título: O PNAE COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A FOME NO BRASIL

Banca Examinadora:

Profa Dra. Elaine Nunes Silva Fernandes– Universidade Federal de Alagoas.

Professor orientador

Dr^a WANDA GRIEP HIRAI

Examinador 1

Msc.Franqueline Terto dos Santos

Examinador 2

Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo contribuir com a discussão da problemática acerca do direito humano a uma Alimentação Adequada e o combate a fome que vem sendo desenvolvido pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. O Programa é uma das estratégias adotadas pela Política de Segurança Alimentar e Nutricional- SAN e se constitui na atualidade como uma das iniciativas mais exitosas no combate a fome no país. Até chegar à formulação atual, o PNAE passou por inúmeras mudanças, conquistas significativas que foram resultado de lutas históricas que começaram com as primeiras iniciativas de combate a fome no Brasil e culminam com a regulamentação da agricultura familiar como produto obrigatório na oferta da merenda escolar. Outro fator importante foi a descentralização da compra dos insumos e a valorização dos hábitos e costumes de cada região podendo ser preparado um cardápio voltado a proporcionar uma alimentação segura, porém respeitando a cultura e os costumes de cada estado. O processo de investigação foi realizado através de pesquisa bibliográfica e documental. A construção desse trabalho nos possibilitou compreender a importância do programa e observar que diante da conjuntura atual sua permanência está cada vez mais ameaçada.

Palavras-chave: PNAE, Fome, Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

This work aims to contribute to the discussion of the problem about the human right to adequate food and the fight against hunger that has been developed by the National School Feeding Program-PNAE. The Program is one of the strategies adopted by the Food and Nutritional Security Policy - SAN and is currently one of the most successful initiatives in the fight against hunger in the country. Until reaching the current formulation, the PNAE has undergone numerous changes, significant achievements that were the result of much historical struggle that begin with the first initiatives to combat hunger in Brazil and culminate in the regulation of family agriculture as a mandatory product in the provision of school meals. Another important factor was the decentralization of the purchase of supplies and the valorization of the habits and customs of each region and a menu can be prepared to provide a safe diet, but respecting the culture and customs of each state.

Keywords: PNAE, Hunger, Food and Nutrition Security.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

DHAA - Direito Humano a Alimentação Adequada

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura E Alimentação

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

UNICEF-Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância

OMG - Organização Mundial da Saúde

COPAG -Comissão para o Programa de Ação do Governo

MEC - Ministério da Educação

CME - Campanha de Merenda Escolar

ABIN - Agencia Brasileira da Industria de Nutrição

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

LOSAN - Lei Organica de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada

CNAC - Campanha Nacional pela alimentação da Criança

PNSAN - Politica Nacional da alimentação e nutrição

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

MDA - Ministério de Desenvolvimento Agrário

ABRANDH - Ação Brasileira da Nutrição e Direitos Humanos

PDDE - Programa Dinheiro Diereto na Escola

EJA - Educação de Jovens e Adultos

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

MDA - Ministério de Desenvolvimento agrário

FIAN – Organização pelo Direito Humano á alimentação e a Nutrição Adequada

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
1.1A Fome e a Segurança Alimentar	6
1.2 A Fome No Brasil	8
1.3 O Direito Humano a Alimentação Adequada	17
2. POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	26
2.1 PNAE e a Agricultura Familiar: Alternativas Possíveis.....	30
2.2 Agricultura familiar no Brasil.....	33
2.3 Considerações sobre o PNAE	41
3. OS DESAFIOS PARA O PNAE NA CONJUNTURA ATUAL	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIA	58

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus por sua infinita bondade e misericórdia que cuidou de cada detalhe da minha jornada me permitindo chegar até aqui.

Sou grata à minha família, em especial a minha mãe Celma e minha vó Maria (in memoria) por seu incentivo, seus sacrifícios e amor incondicional.

Ao meu esposo Edvaldo por ser meu parceiro e amigo, e aos meus filhos David Gabryel e Sarah Gabryele, vocês são o meu combustível diário para enfrentar cada desafio.

Agradeço também a toda equipe da Escola Municipal Hermínio Cardoso, escola a qual trabalho, sou imensamente grata pelo apoio e parceria de todos

Deixo meu agradecimento especial às minhas orientadoras Elaine Nunes e Wanda Hirai, pelo incentivo, ajuda e pela dedicação do seu escasso tempo ao nosso projeto de pesquisa.

Agradeço também às minhas companheiras de curso: Amanda Rafaela, Eduarda Vieira, Helena Clécia e Raquel Gama, vocês fizeram a caminhada ser mais leve.

E o meu obrigado à Faculdade de Serviço Social FSSO da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, passar por essa instituição de ensino com certeza me fez uma pessoa mais forte.

Élida Kelly Martins Teixeira

Quero agradecer primeiramente a Deus e a Nossa Senhora do Carmo que nos permitiu chegarmos a essa defesa e concluirmos o nosso tão sonhado ensino superior. Agradeço aos meus pais Rejane Vieira e Eduardo Rodrigues que são meu alicerce e me deram a base da minha educação meus maiores exemplos de força e de coragem, aos meus irmãos, por sempre estarem ao meu lado me incentivando e me mostrando a cada dia que sou capaz. Ao meu esposo Gustavo Simplício, que sempre segurou minha mão quando eu pensava em desistir, me incentivando e me mostrando que sou grande mesmo quando me senti pequena. As minhas amigas de caminhada, Élide Kelly, Raquel Gama, Amanda e Clécia Barbosa, por todo tempo que estivemos juntas nessa árdua caminhada. Quero agradecer também aos meus amigos e amigas em especial a Lillyane Araújo e a Lívia Emanuelle que sempre estiveram ao meu lado me apoiando e me incentivando, não me deixando desistir. A todos os professores a quem conheci nessa caminhada, em especial as minhas mentoras e orientadoras Wanda Griep Hirai e Elaine Nunes, meus sinceros agradecimentos por toda paciência e compreensão. Finalizo registrando minha gratidão imensurável por todo aprendizado que tive oportunidade de ter nessa instituição Faculdade de Serviço Social-FSSO (UFAL)

Eduarda Vieira Rodrigues dos Santos

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta à discussão acerca da problemática que compõe a historicidade política, social e estrutural do PNAE e o combate à fome no Brasil. Está dividido em três seções, sendo inaugurado pela introdução que preconiza seu objetivo, problemática e sua metodologia.

A fome sempre foi uma preocupação para humanidade, sendo ela um flagelo a ser combatido que acompanhou e ainda acompanha a humanidade. Entretanto desde já na passagem do sistema feudal para o capitalismo observa-se que a fome apresentará razões distintas não sendo mais provocada pela escassez de alimentos como ocorria até então.

Tal como ocorria no resto do mundo, no Brasil o problema da fome não se delimitava a escassez da produção, mas no acesso da população aos alimentos produzidos.

Ao longo da história foram muitas estratégias pensadas para o enfrentamento desse flagelo social, e a criação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional-PSAN foi uma das mais exitosas até o momento com destaque para o Programa Nacional de Alimentação escolar.

Para entendermos a origem da fome no Brasil, bem como as razões pelas quais o seu enfrentamento não se constitui em algo que tenha solução fácil, buscaremos na primeira sessão compreender como a fome foi entendida por Josué De Castro principal interlocutor sobre o tema no Brasil. O autor afirma que é preciso compreender que esse grave problema social é uma consequência do seu passado histórico com grupos sempre em luta e nunca em harmonia com seus quadros naturais.

Ainda na primeira seção, falaremos a respeito do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA). Direito este, inalienável, intransferível, inegável e independente, utilizado como mecanismo de combate à fome, conquistado através de muitas lutas durante anos. Tal direito está disposto em documentos internacionais e no Pacto Nacional dos Direitos Econômicos Sociais. Veremos que embora seja uma conquista histórica que merece ser exaltada, são inúmeros os fatores que contribuem para o não acesso a da população a uma alimentação

saudável, o que contribui inegavelmente para o crescimento da insegurança alimentar.

Na segunda seção abordaremos o Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE E a agricultura familiar no Brasil. O PNAE é um programa que tem por objetivo ofertar alimentação adequada aos que frequentam o âmbito das escolas públicas no Brasil atuando como uma política pública de combate à fome. Luiz Inácio da Silva durante seu mandato sancionou a lei 11.947/2009 que traz consigo mudanças significativas para o programa. Buscaremos nessa sessão discutir essas mudanças e o carácter constitucional que o PNAE passou efetivamente a ter na gestão petista.

Ainda na segunda seção, trataremos acerca da Agricultura familiar no Brasil. A ebulição dos movimentos rurais e os fatores que levaram a essa ebulição que impactou de forma significativa a produção do meio rural. Destacaremos as novas determinações que se materializam e focalizam no mercado interno/externo nas respostas das lutas sociais do campo destacando o papel do Estado frente à pressão dos movimentos sociais, ressaltando a relação da manutenção da propriedade privada com a atuação do Estado. O avanço do modelo neoliberal impactou a agricultura familiar e a comercialização dos alimentos antes realizados sob base familiar e camponesa. Discutiremos também a questão do PRONAF por entender ser ele um programa fundamental para o sucesso do PNAE. O Pronaf atua como política pública que viabiliza o direito de acesso efetivo dos agricultores e suas famílias.

Por fim, no ultimo tópico abordaremos sobre os desafios para o PNAE na conjuntura atual. É sabido que estamos vivenciando um cenário de crise mundial que se dá em decorrência da pandemia da COVID- 19¹. Diante deste cenário discutiremos como esta crise afeta a população e acentua a desigualdade econômica e social e contribui para o enfraquecimento de serviços públicos e de assistência, e com o desmonte das políticas públicas a retirada de direitos sociais.

¹ Pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2 que teve início no Brasil em março de 2020. A COVID- 19 como ficou conhecida a doença, já manteve mais de 600 mil pessoas no país

1.1 A Fome e a Segurança Alimentar

A fome sempre ocupou um lugar de preocupação dentro do contexto sócio histórico da humanidade, um verdadeiro flagelo que foi insistentemente combatido. Ao longo dos anos, várias foram às iniciativas que sem sucesso, desde aquelas que objetivavam a resolução definitiva ou atitudes e ações que ao menos amenizasse o problema. Com o advento do modo de produção capitalista, a fome tornou-se algo comum e preocupante, especialmente porque dessa vez o motivo de sua existência, não passava pelo não acesso aos alimentos, ou seja, não residia na escassez de produção e sim na distribuição. Após a primeira guerra mundial (1914-1919) seu enfrentamento obteve maior ênfase, sobretudo, no cenário europeu onde inúmeros países foram afetados pela guerra. Dessa maneira, O combate à fome passou a ser feito de forma sistemática e em escala internacional, ponto estratégico no controle geopolítico mundial.

Dentre as estratégias pensadas pelos governos, á época para combater a fome está à criação da política de Segurança Alimentar e Nutricional- SAN. Segundo Frei Betto, 2003, o conceito de segurança alimentar está relacionado com segurança nacional, uma vez que a soberania de uma nação corre risco de fragilizar-se ao não garantir, a quantidade e qualidade suficientes à sua reprodução. De acordo com Almeida Filho e Gomes Junior (2010, p. 20), o conceito de segurança alimentar “traduzia de maneira concreta a ideia de fazer frente à fome com ações estratégicas de curto, médio e longo prazo”.

Segundo a FAO (Organização para Alimentação e Agricultura);

Segurança alimentar é o acesso de todas as pessoas em todos os momentos, tanto social quanto econômico e físico a alimentos nutritivos que supram suas necessidades dietéticas, alimentares que os levem a uma vida saudável.

Almeida Filho e Gomes Junior (2010 p. 3) citam três momentos importantes dentro do processo histórico da segurança alimentar. “O primeiro, a segurança alimentar voltada para a capacidade produtiva, o segundo como estratégia política e alavancando novas rotas de ação e, por fim, o terceiro momento, quando o enfoque está ligado ao acesso. A produção de alimentos e a segurança alimentar caminham juntas dentro deste processo, sendo um inerente ao outro. No segundo momento, ela como instrumento político que está orientada para a ação, que busca assegurar alimentação adequada a todos, promovendo soberania e segurança alimentar e

nutricional. Nesta perspectiva, espera-se que o Estado por sua vez, busque cumprir progressivamente os seus deveres, apresentando novas perspectivas para a população e o seu direito a segurança alimentar”.

Empregada como parâmetro para a definição de Segurança Alimentar estender aos domínios, da assimetria da renda e de preços dos alimentos à segurança na qualidade e sanidade dos produtos, do manejo adequado na produção ao emprego de culturas e meios não hostis ao ambiente, à manutenção da diversidade cultural nos hábitos e práticas alimentares, da garantia do exercício da autonomia de uma nação, entre outros ao controle e preservação das espécies nativas (ALMEIDA FILHO E GOMES JUNIOR, 2010, p. 26).

Menezes (2001, p. 55), destaca que a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos, assegurar a produção alimentar adequada, máxima estabilidade no fluxo desses alimentos e garantir o acesso aos alimentos daqueles que os necessitem. Seguindo nessa linha de pensamento Almeida filho e Vivero, 2010 destacam que, “o direito à alimentação está consolidado, e se dá em uma dimensão dupla, ficar livre da fome e possuir a alimentação em quantidade e em qualidade adequada sem riscos de incertezas e poder adquiri-lo por meio dos próprios esforços”.

Maluf (2007, p. 23) traz para este contexto a discussão a respeito da soberania alimentar e define que, “a Soberania Alimentar é a via de erradicar a fome e a desnutrição e garantir segurança alimentar duradora e sustentável para todos os povos”. A fome é a expressão máxima da desigualdade social. A extrema concentração de renda alimenta esta problemática e perpetua grandiosas carências sociais onde, quem não tem dinheiro não tem acesso à comida. Dentro da sociedade de classes erradicarem a fome torna-se impossível uma vez, que ela é um fator determinante das desigualdades sociais. No entanto, essa situação pode ser amenizada com políticas públicas que produzam verdadeiro impacto social. A política de segurança alimentar e nutricional é uma dessas iniciativas que pode trazer números expressivos no combate a fome².

² A fome e segurança alimentar são termos que caminham juntos dentro de um processo sócio histórico e político. A historicidade do contexto a respeito da segurança alimentar está diretamente ligada ao contexto da fome no Brasil e no mundo.

1.2 A Fome no Brasil

Ao que tudo indica, a fome no Brasil está situada dentro de um contexto sócio histórico e político que tem seu início desde o período colonial, que compreende os séculos XVI ao XIX.

Caio Prado Junior argumenta que, a história do Brasil é resultado do processo de expansão comercial do século XV, período de expansões comerciais, e o mercantilismo que por sua vez foi de fundamental importância para o desenvolvimento do capitalismo em formação. Destaca ainda que, o Brasil e seu descobrimento foram derivados da expansão marítima comercial dos países da Europa, especialmente dos portugueses que buscavam, naquele período, rotas comerciais pela África até a Índia (PRADO JÚNIOR, 2000). De acordo com o autor supracitado, o passado colonial do Brasil definiu o seu papel no plano internacional assim como definiu os fundamentos de sua nacionalidade. Nesse contexto, Silva (1944), afirma que:

Entre o final do século XVII e início do século XIX, pelo menos 25 anos foram de fome, sem qualquer atenuante. Outros quase dois terços foram marcados por penúrias e carestias. A maioria da população, em decorrência da sua pauperidade, apresentava-se mais suscetível à falta de gêneros indispensáveis, como o milho e a mandioca (SILVA, 1944, p. 39-43).

O autor Josué de Castro, ao escrever sua obra Geografia da Fome em 1946, aborda que este é um assunto delicado e perigoso uma vez que, o tema tratado traz consigo implicações no âmbito político e social³. Castro define a fome como um problema eminentemente político. Segundo o autor “[...] a fome no Brasil é consequência do seu passado histórico com seus grupos sempre em luta e nunca em harmonia com os quadros naturais [...]”. (p.293)

Nessa linha do pensamento de Prado Jr., reflete que:

As raízes da fome brasileira encontram-se no processo histórico-político da formação da economia, tendo suas origens no período colonial, nos séculos XVI até o XIX, relacionadas com a prioridade do mercado exportador de matéria-prima, como açúcar, tabaco, ouro, diamante, algodão e café sobre o mercado interno que inclui a mandioca, feijão e milho, e da concentração da

³ Segundo Cascudo (1958, p.296) **A fome nunca foi tema para as salas de visitas, não leva ninguém a simpatizar com ideal e romanticamente com o assunto. “A palavra fome é humilhante, inferior, indigna de todos os códigos de boa educação. Dizer que se tem fome, quando o almoço se eterniza, é um primor de deseducação”**

riqueza da colônia nas mãos de poucos proprietários. (CASTRO 2004; PRAZERES, 2005, p. 45)

Para Castro a “fome não é um fenômeno natural, é um fenômeno social de estruturas econômicas defeituosas”. Ainda segundo ele (2004, p. 18), “a fome atinge de forma endêmica e epidêmica as grandes massas humanas...” Para ele, a solução existente para a problemática da fome, não está associada apenas ao problema da fome, mas está ligada a criação de uma política alimentar que busque equilibrar a oferta e a demanda dentro de uma escala mundial, ou seja, a implantação de uma política de distribuição de renda, o que asseguraria que todos os grupos de pessoas que necessitam de alimentos pudessem adquiri-los de forma igualitária.

Constitui, pois, a luta contra a fome, concebida em termos objetivos, o único caminho para a sobrevivência de nossa civilização, ameaçada em sua substância vital por seus próprios excessos, pelos abusos do poder econômico, por sua orgulhosa cegueira – numa palavra, por seu egocentrismo político, sua superada visão ptolomaica do mundo (CASTRO, 1966).

Ele ainda acrescenta que:

Entre os dois tipos extremos – a devastadora inanição aguda e a insidiosa deficiência crônica – vamos encontrar toda uma gama de tipos de fome, assolando a humanidade [...] enquanto os tipos de fome global – os episódios de fome aguda – tão comuns durante a Idade Média, se foram tornando cada vez mais raros ou espaçados com os progressos sociais, os casos de fome específica foram-se tornando mais frequentes e graves. A fome oculta constitui hoje a forma típica da fome de fabricação humana (CASTRO, 1965, p. 79-83).

Segundo o autor, existem dois tipos de fome que se denominam a fome total e a fome parcial ou específica. A primeira está relacionada à ausência total de ingestão de alimentos, e a fome parcial está interligada com o termo de fome endêmica em determinados lugares. Para ele:

A fome no Brasil, que perdura, apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores de nossas atividades, é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais [...] por inabilidade do elemento colonizado, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. Aventura desdobrada em ciclos sucessivos de economia destrutiva [...] (1948, p. 264).

A emergência da questão da fome no Brasil tem suas raízes desde o período colonial, sabe-se que, embora não existam dados sistematizados sobre a fome neste período é possível através de estudos conhecermos a desigualdade social

existente desde então. Pesquisadores João Luiz da Silva e Alcindo José de Sá, afirmam que a origem da falta de alimentos no Brasil se relaciona à “prioridade do mercado exportador de matéria prima, e a concentração de riquezas nas mãos de poucos proprietários desde o século XVI”.

Josué de Castro em sua obra *Geografia da Fome*, interrelaciona a fome aos pilares da colonização usando como exemplo o latifúndio e a monocultura. Ressaltando a importância da agricultura de sustentação e a importância de incentivo à produção de alimentos priorizando o atendimento das necessidades humanas e o combate à fome.

Os colonizadores portugueses preocupados pela ambição de enriquecer depressa, de fazerem-se donos da terra, do seu ouro e de seus tesouros, em lugar de continuarem na colônia a rotina do cultivo de plantas de sustentação que lhe forneceriam recursos de uma alimentação completa, lançaram-se com furor, ou na monocultura do açúcar, ouro branco, que exportado, lhe proporcionava lucros fabulosos, ou na busca direta do ouro, oculto nos filões da terra. E nestes misteres mercantis abandonaram por completo sua tradição de poli agricultura e rebaixaram, deste modo, o seu padrão alimentar. (Castro, 1945, p.192).

Desde os períodos de colonização, a desigualdade social esteve presente permanentemente onde, tudo era feito com o objetivo final de gerar resultado econômico. Assim como afirma Castro, 1984, p. 279[...] “a preocupação em explorar e não se preocupar com nada que fosse gerador de resultado econômico traz de modo reflexo a nossa realidade de exclusão social e de fome” [...]

O período de 1937 a 1945 foi um período de transformações econômicas, políticas e sociais no Brasil e no mundo. Nesse período observou-se a emergência do processo simultâneo da descoberta científica da fome. Ainda dentro desse contexto foram observadas as condições precárias em que a classe trabalhadora vivia que foram denunciadas por Josué de Castro, onde o mesmo realizou um estudo das condições de vida das famílias operárias do Recife. Tal estudo serviu de base para regulamentação da lei do salário mínimo. Foi no transcurso do Estado novo que se registrou a emergência da política social de alimentação e nutrição onde, o poder público por sua vez se aparelhava de mecanismos que lhes garantissem legitimidade e hegemonia.

No cenário internacional se observa um contexto de colapso do capitalismo onde, a fome mundial se intensifica com maior intensidade a partir da crise mundial

de alimentos⁴. O controle corporativo exercido sobre os sistemas alimentares com participação do Estado, afeta diretamente o direito à alimentação e a nutrição. No ano de 1948 Josué De Castro no pós-guerra iniciou um movimento internacional de combate a fome, com a publicação de seu livro Geografia Da Fome. Onde, em sua pesquisa ressalta que a fome é proveniente da má distribuição de renda. Para Castro, ao imperialismo e ao comércio internacional interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar como fenômenos exclusivamente econômicos. E não ligados à saúde pública. (1951, p. 14)

Em razão disso, organismos como a Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) passaram a defender o planejamento nutricional e econômico dos países de terceiro mundo principalmente os latino-americanos.

No ano de 1957, foi instituída a Associação Mundial de Luta Contra a Fome, que teve como seu presidente Josué de Castro e sua sede na Suíça. O objetivo principal desta associação era a luta contra a fome numa perspectiva científica e econômica e uma articulação ampliada entre o biológico e o social. Para tanto foram realizadas pesquisas e outras atividades para conhecer o cerne da questão e, a partir disto, poder desenvolver ações para erradicar a fome no mundo (Museu da Nutrição UFRJ). No ano de 1959, foi aprovada a Campanha Mundial Contra Fome, subsidiada pela FAO (Organização para Alimentação e Agricultura)

Castro argumentava que só a tomada de consciência do povo em relação à fome pode provocar providências efetivas para o problema. O autor defendia ainda que qualquer solução apontada deve priorizar não só a produção de alimentos, mas garantir o acesso por aqueles que mais necessitam.

A verdade é que não basta produzir alimentos lançando mãos de todas as técnicas disponíveis; é preciso que esses alimentos possam ser adquiridos e consumidos pelos grupos humanos que deles necessitam isso porque, se

⁴ A crise Alimentar, se instaura desde o ano de 2007. Ocorreu em vários países suprimidos pela carestia e escassez de alimentos. Segundo a ONU (Organização das Nações Unidas) vinte e dois países foram considerados ameaçados pela crise mundial de alimentos. De acordo com FAO(Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) os países são: Botsuana, Burundi, Camboja, Comores, Coreia do Norte, Eritreia, Etiópia, Guiné-Bissau, Haiti, Libéria, Madagascar, Malavi, Moçambique, Quênia, Republica centro Africana, Ruanda, Níger, Serra Leoa, Tâjiquistão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

não se proceder à adequada distribuição e expansão dos correspondentes níveis de consumo, logo se formarão os excedentes agrícolas, criando-se o grave problema da superprodução ao lado do subconsumo. Daí a necessidade de que a política de alimentação cuide tanto da produção quanto da distribuição adequada dos produtos alimentares, e daí a necessidade de que esta política seja planejada em escala mundial (CASTRO, 1965, p. 424).

Apesar dos alertas feitos pelo médico, às soluções apontadas pelo Estado brasileiro ao longo da história não foram nessa direção. No período que compete aos anos de 1930 e fim da década de 1980, o Estado relacionava a fome a um problema de intermediação⁵. Acreditava-se que para seu enfrentamento se fazia necessário à regulação dos preços dos alimentos e controle da oferta. (Memorial da democracia).

Na vigência da ditadura militar, o Estado sentenciou diretamente a classe trabalhadora pauperizada a um período de repressão política, censura mortes, exílio, fim de entidades sindicais, e fome. Crimes econômicos que afetaram diretamente áreas basilares, como a saúde e a educação, aumento na concentração de renda- o que por sua vez intensificaram as desigualdades sociais. Data desse período a ampliação da presença do capital estrangeiro entre nós, empresas transnacionais se consolidaram no Brasil apoiados pela ditadura militar.

O chamado milagre econômico, que aconteceu no Brasil nos anos de 1968 a 1973, favoreceu exponencialmente os capitalistas, atendendo uma pequena parte da classe trabalhadora, mascarando o empobrecimento do povo sob as cortinas de uma falsa prosperidade aumentando assim a miséria cada vez mais. Crescimento econômico desigual e concentração de renda que se deu devido à diminuição dos salários de uma pequena parte consumidora, aumentando consideravelmente a desigualdade social em níveis altíssimos, para sustentar o falso milagre econômico. Nesse período houve um grande investimento na industrialização principalmente do campo, o que ocasionou o êxodo rural, forçando famílias a abandonarem o campo a irem em busca de condições melhores de vida na cidade.

Vasconcelos (2005) enfatiza as distintas análises realizada sobre a intervenção alimentar e nutricional da ditadura militar, enfatizando sua dimensão ideológica:

⁵ Entre 1930 a 1945, foi instaurado o Decreto-Lei de número 399, denominado ração essencial mínima, que tinha por objetivo quantificar os alimentos basilares para um trabalhador

Tal dimensão é evidenciada não apenas no discurso social progressista que as políticas sociais utilizaram - a integração social dos contingentes populacionais que ficaram à margem do crescimento econômico, mas no próprio funcionamento desses programas, marcados pelo assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral. (p.444)

Dentre as medidas adotadas nesse período para o enfrentamento da fome durante a ditadura militar consideramos importante destacar:

Art. 1º Fica criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), sob a forma de autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro na Capital Federal.

Art. 2º Compete ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN):

I - Assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional;

II - Elaborar e propor ao Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação, avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor sua revisão;

III - funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição.

Art. 3º O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) elaborará programas de assistência alimentar destinados a atender, prioritariamente, a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrizes, lactentes e população infantil até seis anos, assim como programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda familiar. (Diário Oficial da União seção 1, pág.10721; Coleção de leis do Brasil -1972, pág. 69 vols. 7).

Foi precisamente entre os anos de 1960 a 1970 que ocorreu a maior mudança na agricultura brasileira chamada de “revolução verde”. O argumento defendido era de que a fome se resolveria com uma ampla e profunda modernização do setor. Entretanto, ao mesmo tempo em que trouxe consigo, inovações tecnológicas, a revolução verde causou impactos socioeconômicos e ambientais negativos, uma vez que introduziu e expandiu os Organismos Modificados Geneticamente (OMG). De acordo com Silva e Netto (1997), esse processo marcou a industrialização e urbanização da economia brasileira que se apresentou para atender à crescente demanda por produtores agrícolas, impulsionada pela ampliação do mercado interno. Esse impulso agrícola fez com que a economia do país ampliasse sua participação na pauta de exportações.

Os governos que vieram depois seguiram apoiando a revolução verde entendendo-a como investimento a longo prazo para a resolução definitiva do problema da fome. Em paralelo aos incentivos que davam ao setor, outras medidas foram tomadas para combater o grave problema da escassez de alimentos no Brasil.

De acordo com Vasconcelos nos anos de 1985 a 2003, que compreendem os governos de José Sarney, Fernando Collor (Itamar Franco) e Fernando Henrique Cardoso, o discurso de combate à fome reaparece no cenário nacional durante a campanha de diretas já, no ano de 1984. A intervenção nutricional da nova república resgata mecanismos populistas e estabelece um neopopulismo em torno da determinação da fome e da miséria e suas formas de enfrentamento.

O autor explica que, o fim da ditadura militar, foi marcado pelo início de um novo contexto histórico, a nova república, com a eleição de Tancredo Neves no ano de 1985⁵. Nos seus primeiros anos, esteve evidente a intervenção estatal na área de alimentação e nutrição, como prioridades políticas. O discurso ideológico utilizado por Sarney neste período assume um novo caráter fazendo o resgate da fome e sua incorporação aos instrumentos de política social. Foram lançados três importantes instrumentos específicos de política social. Ação imediata contra fome e desemprego elaborado pela COPAG (Comissão para o Programa de Ação do Governo), prioridades sociais para 1985 e prioridades sociais para 1986. No entanto, nas prioridades sociais de 1985 os termos fome e desemprego foram substituídos sutilmente. As categorias discursivas apresentadas nesse governo chamaram atenção, entre elas a extensão dos direitos sociais fundamentais, a eliminação das desigualdades e ampliação das bases de consenso nacional.

De acordo com Vasconcelos, no ano de 1990, temos o governo de Fernando Collor, que por sua vez trouxe consigo um projeto de governo neoliberal de reforma do Estado. Vale ressaltar que foi um governo breve, que teve seu início em março de 1990 e findou em setembro de 1992⁶. O autor destaca que, dentro do discurso de estabilização econômica, modernização do Estado e da economia, o Brasil sofreu forte redução dos recursos financeiros e esvaziamento dos programas de alimentação e nutrição. Ele argumenta ainda que, estes programas estiveram no alvo de desvios de verbas públicas e uso de mecanismos ilícitos. Ainda no ano de 1990 foi nomeado o presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) que por sua vez era um representante da Agência Brasileira da Indústria de

⁶ Fernando Collor ao assumir o poder, o Brasil encontrava-se com grandes problemas econômicos, a inflação e a defasagem da indústria brasileira em relação ao avanço tecnológico de outros países ocidentais. Então, Collor propõe a criação de uma nova moeda, mudanças nas leis trabalhistas e a abertura do mercado nacional e a privatização estatais, que se denominou como plano Collor. Diante de graves acusações de corrupção, Fernando Collor sofre impeachment em 1991, sendo seu mandato um dos mais breves.

Nutrição (ABIN). Enquanto esteve na presidência deste programa, priorizou os alimentos formulados, substituindo alimentos básicos por industrializados.

No ano de 1993, com a saída de Collor na presidência, assume Itamar Franco com a responsabilidade de implantar a política Nacional de Segurança Alimentar. Neste mesmo ano, foram criados os planos de combate à fome e a miséria e proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Durante seu governo de 1993-1994, parceria entre governo e sociedade, que se caracteriza pela ação conjunta com o CONSEA onde, foram desenvolvidas inúmeras atividades de caráter emergencial, com o objetivo de combater a fome e a miséria no país.

Em 1955 tem-se o governo de FHC e entre as primeiras ações deste governo, está à extinção do CONSEA, e criação do programa comunidade solidária através do decreto 1.366. Este programa foi apresentado pelo governo FHC como estratégia de combate à pobreza e a exclusão social e teve como alvo as populações mais pobres. O autor ressalta que não foi um programa de caráter executivo, mas sim uma estratégia de gerenciamento de programas sociais. Competia à coordenação do programa por meio da secretaria executiva, o acompanhamento das ações em áreas de concentração de pobreza, por meio de programas nos campos de alimentação, assistência social, educação e saúde. Vale ressaltar que no ano de 1955 o esvaziamento da Ação da cidadania tornou-se mais evidente.

Vale ressaltar o período que compreende o segundo governo de FHC, de 1999 a 2000 onde, foi aprovado através da portaria de número 710 de 10 de junho de 1999 a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), e a adoção da medida provisória de número 2.206 de 2001, a Bolsa Alimentação. A bolsa alimentação tinha como objetivo a promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade em risco nutricional. Ainda no governo de FHC houve a extinção do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) e a substituição do Incentivo ao Combate as carências nutricionais (ICCN) pela bolsa alimentação.

Entre os anos de 2003 a 2011 temos o Governo Lula. Durante o tempo em que esteve na presidência, o ex-sindicalista criou o programa Fome Zero, principal medida de combate à fome que envolvia a ação articulada de três frentes de atuação a construção de políticas públicas voltadas para a geração de emprego e renda; a construção participativa de uma política nacional de segurança alimentar e

nutricional e um envolvimento direto das três esferas de governo em ações que combatessem a insegurança alimentar e nutricional, tais como: incentivo a agricultura familiar, programa cartão alimentação, políticas estruturais, combate à desnutrição, bolsa família entre outras. Entretanto, Vasconcelos (2005), pondera que, a demora na execução das primeiras ações do programa fome zero, gerou espaço propício para críticas e especulações, particularmente para o caráter assistencialista das atividades enunciadas. Na época, observou-se também uma intensa propaganda governamental com a finalidade de sensibilizar a população em torno da Fome Zero, o que inicialmente ao que tudo indica houve uma expressiva adesão da sociedade civil e de empresários ao programa.

O governo de Dilma Rousseff em sua primeira gestão buscou dar continuidade ao governo Lula. Mota e Moraes, (2017), destaca que em sua segunda gestão, o foco estava na alimentação saudável. Entretanto, há o início da fragilização das políticas públicas de alimentação e nutrição que se deu em seu segundo mandato que por sua vez, foi marcado por uma forte recessão e aumento na taxa de desemprego causada por uma crise econômica global. Com a intensificação da crise econômica e política que tomou conta do país em 2016 ocorreu o seu impeachment⁷.

De 2016 a 2018 temos o governo Michel Temer. Com base no que previa o documento “uma ponte para o futuro”. Em linhas gerais foram adotadas medidas que previam [...] “menos segurança e direitos aos trabalhadores, trabalhos por mais anos aos idosos e medidas que, na prática, poderiam inviabilizar os direitos universais de acesso a serviços públicos [...] (PMDB, 2015) ⁸ as consequências dessas medidas adotadas foram um aumento do desemprego com a crise econômica, exclusão de famílias do programa bolsa família, corte no programa de agricultura familiar entre outros. (Jornal de Brasília-Agência Uniceub). A gestão Temer se caracterizou pela interrupção e pelo regresso em direitos que já haviam sido conquistados, o que significou a interrupção da redução da fome, miséria, pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional. (Instituto de Estudos econômico, 2017)

⁷ O impeachment de Dilma Rousseff foi um processo iniciado com vistas ao impedimento da continuidade do segundo mandato de Dilma Rousseff como presidente do Brasil. O processo teve início em 2 de dezembro de 2015 e foi concluído, em meio a várias polêmicas, em agosto de 2016. É farta a bibliografia que trata do assunto. Para mais informações consultar Sampaio Jr (2017), Martuscelli (2020), Boito (2018) entre outros.

⁸ Leia mais em [HTTPS://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/](https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/).

Atualmente, o Brasil é governado por Jair Bolsonaro, eleito em 2018. O atual governo aprovou a redução no orçamento de ações que visam à população mais pobre. Após expressiva pressão feita pela sociedade e por parlamentares, aprovou o auxílio emergencial frente à crise imposta pela Corona Vírus e a Bolsa Família. No entanto, a bolsa família sofreu uma forte diminuição em número de pessoas assistidas pelo programa e em outubro de 2021 foi extinto para dar lugar a outro programa assistencial o programa auxílio Brasil.

José Graziano ex-diretor geral da FAO comenta que, o governo Bolsonaro tem continuado o desmonte das políticas de segurança alimentar iniciado no governo Temer. No atual governo foi extinto o Conselho De Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o que causou uma desorganização em nível nacional das políticas voltadas ao combate à fome. Graziano ressalta que, o desmonte da política de segurança alimentar e nutricional deixou o país em um a situação de fragilidade para garantir alimentação adequada à população. Avalia ainda que com o desmonte dessa política o monitoramento em relação ao número de pessoas sujeito a fome ficou comprometido.

É fato que a fome é um grande problema existente no bojo da sociedade desde os primórdios dos tempos e que perdura até a contemporaneidade. Assim, como afirma Castro: “a fome é a expressão biológica de males sociológicos”. A fome é uma faceta pertinaz da expressão da questão social onde, neste contexto a fome não está somente associada à falta de alimentos, mas a concentração de riquezas, uma vez que ela contribui para o não acesso a uma alimentação saudável. Entretanto, conforme dissemos no começo desta sessão, contraditoriamente, foi somente no capitalismo que medidas mais eficazes para diminuir o flagelo da fome foram tomadas, dentre elas o reconhecimento do direito humano a alimentação adequada conforme veremos a seguir.

1.3 O Direito Humano a Alimentação Adequada

Segundo Leão e Recine (2011, apud ABRANDH, 2013, p. 24), o Direito Humano a Alimentação Adequada - DHAA é “inalienável, intrasferível, inegável e independente”. Isso quer dizer que não deve ser negado ao indivíduo humano, não deve ser condicionado a outro fato ou quaisquer outras coisas e que para ter esse direito não precisa ter ou fazer nada. Ou seja, o fato de o indivíduo existir, em tese já

Ihe dá o direito a uma alimentação adequada que Ihe garanta a subsistência conforme nos lembra de Leão e Racine na citação abaixo.

Direitos humanos são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. São direitos inalienáveis, o que significa que não podem ser tirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Devem assegurar às pessoas condições básicas que lhes permitam levar uma vida digna. Isto é, com acesso à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à terra, à saúde, à moradia, à educação, à água e alimentos de qualidade, entre outros requisitos essenciais (apud ABRANDH, 2013, p. 24).

O reconhecimento da existência do Direito Humano a uma Alimentação Adequada- DHAA tem sido um instrumento importante no combate à fome. Durante a primeira guerra mundial a fome já era considerada um problema global, mas foi após a segunda guerra mundial, durante a guerra fria, que esse assunto ganhou força e passou a ser discutido e tratado como um problema que necessitava de um enfrentamento global sendo ele motivo de discussão e debates. Tal direito foi conquistado através de muitas lutas ao decorrer dos anos, a sociedade se mobilizou para que o DHAA fosse reconhecido e passasse a ser considerado no planejamento de políticas públicas no mundo todo.

Neste sentido, é possível afirmar que o DHAA é mais importante do que qualquer outro direito humano universal conforme é possível perceber abaixo:

“direitos humanos não universais, interdependentes e inter-relacionados”, a alimentação adequada é condição indispensável para a realização de todos os outros direitos. E se o maior “bem jurídico” da pessoa humana é a VIDA, podemos concluir que o direito à alimentação é o direito mais elementar do ser humano, pois ninguém sobrevive sem alimentação adequada. Ademais, sem acesso a uma alimentação adequada, o ser humano tem limitado o seu acesso aos demais direitos, como por exemplo: Como viver sem se alimentar? Como ter saúde sem alimentação adequada? Como estudar sem se alimentar? Como garantir a “dignidade de pessoa humana” sem alimentação adequada? (ABRANDH, p. 11, 2013)

O DHAA está disposto em alguns documentos internacionais como no artigo 25 da Declaração Internacional dos Direitos Humanos que afirma: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação” (ACNUDH, art. 25, par. 1º, 1948).

Artigo 25º 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para Ihe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda

quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (ACNUDH, art. 25, par. 1º, 1948).

Esse direito foi ampliado no Pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas⁹, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Na ocasião 153 nações que firmam o pacto, dentre elas o Brasil, reconhece que a dignidade é um direito de todos os humanos e da garantia desses direitos depende a paz mundial e aponta que todos os indivíduos tem a obrigação de lutar para assegurar os direitos reconhecidos naquele pacto. O artigo 11 desse pacto se refere ao direito à alimentação:

Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.
2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (BRASIL, 1992, p. 4).

Nesse pacto, conforme citação acima, as nações se comprometem a tomar as medidas necessárias para que o direito à alimentação adequada seja assegurado, e isso inclui a formulação de programas de combate à fome. Dentre essas medidas estão a de empreender esforços que visem melhorar a produção, distribuição e conservação dos alimentos. Outra providência recomendada é a de realização da reforma agrária, necessária para otimizar a utilização das terras para produção de

⁹ Organização das Nações Unidas (ONU). É uma organização Internacional cuja principal “missão” é a paz, constituída por países membros. Conferência Internacional, ocorrida em São Francisco (EUA), em 26 de junho de 1945.

alimentos com o intuito de combater a fome e garantir o direito à alimentação e assim também gerar os meios necessários para garantir a dignidade humana.

O Direito Humano a Alimentação Adequada – DHAA também foi afirmado no comentário geral da ONU de número 12, parágrafo 4, onde afirma que:

4. O Comitê afirma que o direito a uma alimentação adequada está inseparavelmente vinculado à dignidade inerente da pessoa humana e é indispensável à satisfação de outros direitos humanos consagrados na Carta Internacional dos Direitos Humanos. É também inseparável da justiça social, pois requer a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais adequadas, no plano nacional e internacional, orientadas no sentido da erradicação da pobreza e satisfação de todos os direitos humanos por todos (ONU, 1999,).

Nesse comentário, a ONU trata do direito à alimentação e afirma que a garantia de tal direito é de suma importância para a proteção do indivíduo e garantia dos outros direitos tais como; o direito à vida e a saúde. Existem situações que vão além de pactos e acordos e que também colocam em risco a garantia desse direito e a ONU ao reconhecer isso afirma: “milhões de pessoas sofrem de fome como resultado de desastres naturais, aumento da incidência de conflitos civis e guerras em algumas regiões e o uso de alimentos como arma política.” (ONU, 1999, p. 134).

Porém não são somente esses fatos que inviabilizam o acesso a uma alimentação adequada, o controle do mercado por grandes corporações é talvez o maior obstáculo para a efetivação desse direito. Esses monopólios dominam a produção de sementes, o plantio, o transporte, a distribuição e até mesmo a diversificação da produção e assim também dominam o consumo de produtos agrícolas, conforme afirma Frigo:

“Essas empresas vêm homogeneizando a dieta com poucos produtos. Basicamente, aqueles produtos que interessam a elas do ponto de vista da aplicação de determinados agrotóxicos ou outros insumos, com a chamada venda casada”. (FRIGO apud - THUSWOHL, 2013, p. 3).

A atuação lesiva dessas empresas vem deixando o alimento do brasileiro, pobre em nutrientes e pouco diversificado, mas rico em agrotóxicos e contaminantes nocivo à população. Esse é mais um dos fatores que dificultam a efetivação da ementa constitucional 64 que inclui o DHAA como um dos direitos sociais. Essa ementa coloca o direito a alimentação na redação da Constituição. A adoção dessa medida foi uma grande conquista para a sociedade brasileira, pois coloca para o

Estado a responsabilidade de viabilizar meios para que esse direito seja garantido (BRASIL, 2010).

Neste sentido, o marco legal prevê que cabe ao Estado garantir o Direito a Alimentação Adequada nas esferas Federal, Estadual e Municipal, no âmbito dos três poderes, garantir à população os meios de acesso a uma alimentação adequada (BRASIL, 2014).

Para garantir a realização do direito humano à alimentação adequada o Estado brasileiro tem as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação da população. Por sua vez, a população tem o direito de exigir que eles sejam cumpridos, por meio de mecanismos de exigibilidade. Exigibilidade é o empoderamento dos titulares de direitos para exigir o cumprimento dos preceitos consagrados nas leis internacionais e nacionais referentes ao direito humano à alimentação adequada no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estaduais e municipais. Esses meios de exigibilidade podem ser administrativos, políticos, quase judiciais e judiciais. (BRASIL, 2017).

Neste sentido, o Estado brasileiro legalmente tem a obrigação de prover meios que possibilitem o acesso pela população a uma alimentação adequada garantindo assim o DHAA. Porém não é assim que se verifica na prática, uma vez que há uma distância entre o que está previsto na legislação e aquilo que se configura de fato na realidade. O DHAA consta na lei, mas, assim como todos os outros direitos, é necessária uma luta constante por parte da classe trabalhadora para que esse direito seja cumprido, e mesmo assim não há garantia de êxito.

Para viabilizar a realização do DHAA, como um dos mecanismos de acesso ao foi criado em 2006 o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN através da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN. Assim, a luta pelo Direito Humano a Alimentação Adequada ganhou um reforço muito importante, já que a LOSAN traz a Segurança Alimentar e Nutricional como um requisito ao Direito Humano a Alimentação Adequada, afirmando que:

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 ambientais, culturais, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Segundo a ABRANDH, havia o equivocado entendimento por parte de nações economicamente dominantes de que a “insegurança alimentar” decorria apenas da falta ou baixa produção de alimentos pelos países pobres. A solução apontada para resolver o problema foi a “chamada revolução verde”, ou seja, “melhorar” a forma de produzir para que houvesse uma maior produção de alimentos nesses países. Para alcançar esse objetivo foi incentivado “o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação, mecanização, tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos” (ABRANDH, 2010, p. 5). Alguns países investiram pesadamente nesse conceito, a Índia foi um desses países, veja:

A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um aumento da produção de alimentos, embora sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos. (ABRANDH, p. 11, 2013).

Mesmo com o aumento na produção de alimentos através da revolução verde esta não contribuiu para viabilizar o DHAA e diminuir o número de pessoas sem acesso ao alimento. Pelo contrário, com o uso de produtos nocivos, a Insegurança Alimentar aumentou. Além disso, como consequência, esse uso trouxe inúmeros problemas que contribuíram diretamente para o não cumprimento da SAN, conforme é possível observar a seguir:

Ainda que se considere o aumento da produção de alimentos, diversos fatos comprovam que a Revolução Verde é insustentável em longo prazo. Erosão e compactação do solo, poluição do ar e do solo, redução dos recursos hídricos (a agricultura é responsável por 70% do consumo humano de água), perda de matéria orgânica do solo, inundação e salinização de terras irrigadas, exploração excessiva dos recursos pesqueiros e poluição dos mares têm contribuído para a desaceleração da taxa de crescimento da produção alimentar (ABRANDH, p. 11, 2013).

Pelo que se observa a revolução verde propõe o aumento da produção sem levar em consideração os efeitos maléficos em longo prazo causado por essa aceleração na produção de alimentos, isso ocorre através da exploração exaustiva do solo e dos recursos naturais, aumento no consumo de agrotóxicos e da poluição da natureza. Todas essas mudanças aumentam a quantidade de alimento produzido o que gera uma grande margem de lucro para o capital, porém pela forma como são

produzidos os alimentos são inseguros para o consumo humano. O aumento da produção também não melhora imediatamente a distribuição dos alimentos que continua escasso na mesa da classe trabalhadora. A seguir é possível observar um gráfico que ilustra o que realmente promove o DHAA, observe:



Figura 1 – Representação gráfica das dimensões da alimentação adequada.
Fonte: LEÃO e RECINE, 2011.

Há inúmeros fatores que contribuem para a Insegurança Alimentar sendo assim, dificultam ou impedem o acesso da população ao DHAA. Porém, algumas medidas podem ser tomadas para viabilizar a produção e o acesso a um alimento saudável e economicamente possível ao consumo da população respeitando e “tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável” (BRASIL, 2006). Dentre as medidas que podem ser tomadas, destaca-se:

[...] ações e políticas de incentivo à produção de frutas e hortaliças regionais em áreas urbanas, periurbanas, ou em áreas rurais perto das cidades podem melhorar o preço e a qualidade desses alimentos, de modo a

incentivar o maior consumo por parte da população local. Estratégias nesse sentido podem ainda reduzir o desperdício de alimentos e a poluição causados pelo transporte em longas distâncias. Combinadas às políticas de compra pública de alimentos – em que o Estado os adquire direto dos produtores para utilização em escolas, hospitais, creches, abrigos e asilos –, tais estratégias podem promover, também, condições dignas de trabalho e de vida no meio rural, além de aumentar o consumo de frutas e hortaliças pelo público atendido. (ABRANDH, p. 16, 2013).

Também se pode fazer o uso de programas e campanhas educativas e de incentivo ao consumo de frutas e hortaliças, bem como regulamentar as propagandas veiculadas na mídia que incentivem o consumo de alimentos industrializados e extremamente processados. Essas medidas, se efetivadas de fato, fortaleceriam a luta por uma alimentação adequada e também incentivaria a compra e venda de alimentos saudáveis e com um valor justo para o consumidor dentro da localidade onde reside. (ABRANDH, p. 16, 2013).

Outro fator que contribui para a Insegurança Alimentar é o não respeito à Soberania Alimentar. A Soberania Alimentar refere-se ao direito da população de um País de escolher o que plantar e consumir respeitando sua cultura, costumes valorizando seus hábitos alimentares e baseados nisso ter suas necessidades físicas e nutricionais respeitadas, no que se refere à soberania alimentar a ABRANDH (2013) expõe:

A soberania alimentar é um conceito de grande importância para a garantia do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional. Relaciona-se ao direito dos povos de decidir sobre o que produzir e consumir. Dessa forma, importam à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. Esse conceito é também relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno. Remete, ainda, à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e da biodiversidade agrícola, além da valorização de cultura e hábitos alimentares de diversas populações [.] (ABRANDH, p. 17, 2013).

Conforme foi dito anteriormente o direito humano a alimentação adequada não consiste apenas em alimentar-se e saciar a fome, indo além desse aspecto visto que, para ter uma alimentação saudável o indivíduo precisa ter acesso ao alimento saudável e meios para adquiri-lo. Essas questões incluem o acesso a terra e aos meios de produção de alimento ou um emprego que lhe garanta condições de adquirir esse alimento de forma segura e contínua o que se torna um problema diante do sistema capitalista vigente. Inclui também direito a água potável e a uma

maneira de transformar aquele alimento em uma refeição segura e saudável para o consumo humano.

Desde os tempos remotos que o combate à fome é motivo de luta, pois, nem sempre a alimentação adequada, segura e contínua foi vista como um direito. O aprofundamento dessa discussão nos permite concluir que o tratamento dado à questão revela a essência do modo capitalista de produção. Neste sentido, enquanto alguns lutam na tentativa de garantir o direito mínimo de alimentar-se adequadamente, os monopólios corporativos¹⁰ que detêm o poder econômico, político e meios de combater a fome no Brasil, fecham os olhos e tratam o assunto como um incômodo¹¹. Já outros, através de discursos eloquentes tratam o assunto como degrau para galgar visibilidade e posição oferecendo soluções mágicas e sem impacto duradouro. Enquanto isso, seres humanos procuram alimento em lixos e lixões, colocando na mesa de sua casa alimentos impróprios para o consumo, pessoas que não tem o direito e a garantia de pelo menos as três refeições diárias em sua mesa.

Para priorizar a saúde do indivíduo e seu direito a uma boa alimentação o Estado precisaria viabilizar meios de acesso ao alimento, impedir o uso de agrotóxicos que coloquem em risco a saúde da população, proibir propagandas que enaltecem o consumo de alimentos maléficos à saúde do indivíduo entre outras medidas necessárias, mas não utilizadas já que isso implicaria dentre outras consequências na queda no lucro das empresas capitalistas que dominam o mercado. (FIRMIANO, 2012, p 156)

Isso acontece porque a prioridade da agricultura brasileira ou mesmo mundial é a produção de commodities e não de alimentos para a população. “Segundo Firmiano (2012), ““ esses grandes monopólios dominam o mercado mundial a ponto de limitar a variedade de alimento na mesa da população diminuindo o cultivo de alimentos variados, investindo em monoculturas lucrativas para o capital”.

Afirma ainda que:

[...] em muitas regiões de todo o mundo, monoculturas de soja, cana-de-açúcar, eucalipto, entre outros, afastaram a produção de alimentos

¹⁰ [...] “o mercado internacional de sementes era controlado por apenas 6 empresas, Monsanto, Bayer, Syngenta, Dupont, Basf e Dow; outras 5 empresas detinham o mercado de cereais, Cargill, ADM, ConAgra, Bunge e Dreyfus.” (SILVA, 2008 apud – Firmiano – 2012, p. 157).

¹¹ Importante registrar iniciativas valorosas da sociedade civil no comate a insegurança alimentar e nutricional à exemplo do MST.

variados. No Brasil, tal é a experiência do estado de São Paulo, com a expansão da cana-de-açúcar, que demonstra que a expansão do agronegócio nesta região significa a retração da produção de alimentos. (FIRMIANO, 2012, p 157)

Os estudos apresentados até o presente momento nessa pesquisa trazem apontamentos do que se trata uma alimentação adequada, o que leva ao entendimento de que essa é uma realidade distante para uma grande parcela da população brasileira, já que para ter acesso a uma alimentação balanceada, diversificada, respeitosa, garantida e segura, é necessário que existam condições de acesso, tais como o direito à propriedade da terra e dos meios de produção e cultivo ou através da garantia de uma renda suficiente para isso. Entretanto, verifica-se que nesse sistema a prioridade não é de produzir alimentos destinados a alimentar à população, mas o objetivo é o lucro e para isso priorizam a produção destinada à venda para fora do país (commodities), não importando se boa parte da população brasileira sofre com insegurança alimentar. Isso para as grandes corporações que dominam o mercado é só um detalhe.

O papel do Estado diante das demandas criadas pelo sistema capitalista em sua luta de classe é o de agir como mediador de conflitos. Ele cria políticas que intervém de forma paliativa e amenizam as consequências da desigualdade das classes com a intenção de manter a classe trabalhadora sob controle. Ele age em defesa da ordem estabelecida ajustando quando possível os interesses dos trabalhadores aos do capital. É nessa direção que se dá a construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

2. POLITICA de SEGURANÇA ALIMENTAR e NUTRICIONAL

A política de segurança alimentar é resultado da luta articulada da sociedade civil e movimentos sociais que colocaram em pauta nacionalmente através de fóruns e debates uma agenda que tratava do “combate à fome e à miséria e pela promoção da segurança alimentar e nutricional” (ABRANDH, 2013, p.139).

A Política Pública de SAN é o desfecho de uma série de acontecimentos e articulações sociais, que teve início há muitos anos. Ela foi forjada a partir de uma agenda social que cresceu, rompeu barreiras, mobilizou a sociedade civil e sensibilizou o governo, que, por sua vez, encontrou as condições para a decisão política de incorporar a proposta na agenda do seu Plano de Governo. Tudo isso resultou na formulação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional (LOSAN) que determina a

criação de um sistema (SISAN), uma política nacional (PNSAN) e o Plano de SAN (PLANSAN). (ABRANDH, 2013, p.139).

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN foi instituído e criado através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, reuniu vários setores do governo sendo federal, estadual, municipal e da sociedade civil a fim de monitorar o impacto das ações dessa política na população para a qual se destina a política, buscando não apenas o direito ao acesso a comida, mas o direito a uma alimentação adequada (ABRANDH, p. 6, 2013). Isso “trouxo um importante avanço ao considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN”, (ABRANDH, 2013, p.14).

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN trata de duas dimensões que buscam garantir o direito do cidadão a alimentação adequada e contínua respeitando as necessidades físicas e nutricionais do indivíduo em relação à quantidade de nutrientes e qualidade do alimento. A dimensão alimentar que se refere à produção e distribuição de alimentos e a dimensão nutricional que discorre sobre a relação do indivíduo com o alimento.

A LOSAN foi instituída para promover o DHAA e a SAN no Brasil, a criação da lei legitima a alimentação adequada como um direito constitucional. Através da criação da LOSAN foi instituído o Sistema de Segurança Alimentar e nutricional – SISAN “que tem como objetivo organizar as ações públicas e a articulação do poder público com a sociedade civil para a gestão das políticas de SAN” (ABRANDH, 2013, p.148) o que diz a LOSAN sobre o SISAN:

Art. 7º – A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitado a legislação aplicável.”

A partir do momento que o DHAA é instituído Lei, existe a necessidade de formular diretrizes que normatizem as ações relacionadas e assegurem o cumprimento dessa lei, portanto viabilize o acesso a esse direito. Para isso em 2010 foi criado o decreto n. 7.272, que regulamenta a LOSAN, e também institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN que “sistematiza as diretrizes da LOSAN (como colocar em prática)”. Detalha os procedimentos da

gestão, do financiamento e do monitoramento/avaliação. Estabelece as atribuições de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (ABRANDH, 2013, p.159)

As diretrizes da PNSAN que constam no decreto 7.272 de 2010.

I – Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional;

II – Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III – instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada;

IV – promoção, universalização e coordenação das ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o Art. 3º, inciso I, do Decreto n. 6.040, de sete de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V – Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e Nutricional;

VI – Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;

VII – apoio a iniciativas de promoção de a soberania alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei n. 11.346, de 2006;

VIII – “monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.” (BRASIL, 2010).

Conforme explica o MDS (MINISTERIO DA CIDADANIA), “A execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) envolve a integração dos esforços entre governo e sociedade civil e ações e programas estratégicos”, as ações envolvem planejamento, execução e fiscalização de estratégias voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional e o combate à fome no país. “São ações que vão desde o campo do fomento à produção, até a comercialização, distribuição e consumo de alimentos saudáveis como forma de garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada e o combate a todas as formas de má nutrição.” Algumas ações da PNSAN conforme cita o Ministério da Cidadania.

Acesso a Água (Cisternas); Fomento Rural às atividades produtivas da agricultura familiar; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana; Distribuição de Alimentos; Inclusão Produtiva Rural de Povos e Comunidades Tradicionais e/ou Grupos e populações tradicionais e específicas;

Apoio a estruturação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, como Rede de Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias; Ações de apoio a Educação Alimentar e Nutricional etc. São ações que vão desde o campo do fomento à produção, até a comercialização, distribuição e consumo de alimentos saudáveis como forma de garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada e o combate a todas as formas de má nutrição.

Adiante do exposto pode-se afirmar que criação da política pública de segurança alimentar foi uma conquista de importância histórica para a garantia do DHAA, já que com sua criação o combate à fome passa a ser responsabilidade do Estado e deixa de ter ações dispersas e meramente assistencialistas passando a reunir vários setores do governo junto com o empenho da sociedade em prol da SAN. Noutras palavras, embora o país tenha seu sistema estruturado na desigualdade social, a PNSAN trouxe instrumentos de combate (ainda que paliativos) a fome.

Esses instrumentos foram fortalecidos especialmente entre os anos de 2003 a 2010 durante a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Ao priorizar iniciativas que amenizassem os elevados índices de insegurança alimentar e nutricional Lula conseguiu avançar em vários indicadores sociais o que possibilitou a saída do país do mapa da fome. Entretanto, desde que a presidente Dilma foi deposta do cargo os números tem sofrido uma queda gradual alcançando seu auge durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro. O resultado do enfraquecimento da PNSAN promovido pela gestão atual, aliada as consequências trazidas pela pandemia da covid 19¹² é o retorno definitivo do Brasil ao mapa da fome ocorrido em meados de 2021.

Percebe-se com isso que os impactos positivos, arduamente conquistados durante a gestão petistas estão sendo eliminados gradativamente no que diz respeito ao combate a insegurança alimentar e nutricional, já que há em curso, desde 2016, um processo acelerado de regressão de direitos sociais assistenciais.

¹²A pandemia provocada pelo novo coronavírus, SARS-CoV2 teve início nos primeiros meses de 2020. O primeiro caso foi identificado em Wuhan, na China, no dia 31 de dezembro do último ano. Rapidamente os casos se alastraram por todo mundo vitimado até o momento cerca de 29,5 milhões de pessoas. No Brasil até o momento, o número chega a 656 mil.

Para que as políticas públicas de combate à fome tenham eficácia e causem impacto na desigualdade social é necessária à ampliação do alcance dessa política, e a redistribuição de renda. Somente através dessa ação, milhões de brasileiros que vivem hoje em situação de miséria e não são alcançadas pela política terão acesso a condições mínimas que lhe garantam manter a regularidade de sua alimentação de forma minimamente digna.

2.1 PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR: ALTERNATIVAS POSSÍVEIS

O PNAE passa por modificações e reestruturação desde a sua fundação, sobre esse ponto falaremos mais a diante, agora vamos discutir sobre um dos pontos mais importantes que deve ter seu percurso histórico discutido nesse trabalho, a trajetória e a importância da agricultura familiar no PNAE.

A partir do surgimento do PNAE na década de 1950 até 1970 a maior parte dos alimentos ofertados por ações governamentais e programas sociais era proveniente dos Estados Unidos, esses alimentos eram industrializados e não havia a preocupação com a qualidade nutricional do alimento ofertado, a partir da década de 1970 com o crescimento industrial do país a maior parte desses alimentos passam a ser produzidos nas indústrias brasileiras e repassado a população através de convênios. Porém em sua maioria eram alimentos de origem industrializados como sopa e mingau.

A aprovação da lei 8.913 de 1994 permitiu a descentralização da compra e da distribuição dos alimentos ofertados pelo PNAE, mas foi a partir de 1999 que a compra e distribuição dos alimentos passou a ter outra configuração. A partir dessa década os repasses financeiros passaram a ser automáticos para que os Estados e municípios adquirissem os produtos oriundos da sua localidade respeitando seus hábitos e costumes.

Foi no governo do presidente Luiz Inácio da Silva, que ele, buscando cumprir uma promessa de campanha de enfrentamento ao grave problema social da fome sancionou a lei 11.947/2009 que regulamenta e estabelece diretrizes para o PNAE. Essa medida trouxe mudanças significativas colocando em voga inovações capazes de fortalecer o pequeno agricultor através da disponibilização dos seus alimentos nas escolas. Assim, o PNAE passou a ser um contributo para as agriculturas locais dos municípios, facilitando, até mesmo, o processo de compra desses produtos com o suporte da nova legislação. O programa passou a ter dentre seus objetivos a

promoção de uma alimentação saudável no âmbito escolar, viabilizando condições de venda e de renda através da agricultura melhorando, inclusive, a economia. Veja o que diz a lei:

Lei 11.947/2009 destaca que:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - 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;

II - a inclusão de a 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;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - 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;

V - 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;

VI - 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.

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentar 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.

José Henrique Paim Fernandes (Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação) e Daniel Silva Balaban (Diretor de Ações Educacionais da Autarquia), afirmaram que a principal alteração do PNAE no governo Lula foi transformar seu caráter apenas assistencialista e constitui-lo como

uma garantia constitucional do direito humano. (ASCOM FNDE- BRASILIA) De acordo com Henrique Paim, o ingresso do programa ao FOME ZERO permitiu a interface com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e nutricional (CONSEA), o que provocou ganhos importantes. (ASCOM FNDE-BRASILIA)

O PNAE consiste em uma política pública que passa a integrar o programa FOME ZERO diante de uma nova conjuntura. Alavancado pelo governo federal com o objetivo de assegurar o direito à alimentação adequada. Raul Benitez, representante regional da FAO da América Latina e Caribe, ressalta que, “os múltiplos programas que integram o Fome Zero atacam as raízes mais profundas do problema multidimensional da fome. (Portal do FNDS) ·

O presidente do PNAE José Henrique Paim, ressalta que o ingresso do PNAE ao FOME ZERO, provocou ganhos significativos e importantes dentro deste contexto, como o aumento de trinta e oito por cento per capita no valor das merendas, que estava congelado há dez anos. Ressalta ainda que, faz parte da educação promover uma boa alimentação aos estudantes. Daniel Balaban ressalta que, as perspectivas futuras podem recuperar gradualmente os valores per capita da merenda escolar.

Fonseca e Monteiro (2010) ressaltam que:

O desenho operacional das ações a serem empreendidas pelo PFZ partiu do seguinte diagnóstico da realidade brasileira àquela época: i) a insuficiência de demanda decorrente de o baixo poder aquisitivo da população, associada à concentração de renda e à situação no mercado de trabalho (alto desemprego e informalidade); II) a diferença entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população; e iii) a precariedade da rede de proteção social, incapaz de atender o contingente de desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência (Fonseca e Monteiro, 2010).

O consumo dos insumos produzidos na terra através do trabalho realizado pelos agricultores e suas famílias apresenta benefícios relacionados à qualidade de vida, uma vez que os produtos ofertados costumam ser orgânicos livres de agrotóxicos. Desse modo, há um ganho em cadeia, visto que se possibilita uma alimentação saudável aos alunos e mudanças de hábitos que podem influenciar suas famílias, além de incentivos econômicos ao pequeno produtor.

O impacto para a agricultura familiar é extremamente positivo, uma vez que os agricultores familiares costumam ficar vulneráveis diante do monopólio dos

grupos empresariais transnacionais¹³, que controlam praticamente toda a cadeia alimentar desde a produção de sementes ao agrotóxico que é usado nas lavouras. Assim, a Lei 11.947/2009 e o PNAE dão suporte na redução dessa vulnerabilidade e no desenvolvimento dos negócios dos agricultores familiares, o que faz do programa uma ação social importante para a redução das desigualdades.

Neste sentido, Buarque (1999 apud MOSSMANN E ARRUDA TEO, 2017, p. 1) resumem bem o impacto que iniciativas como essas têm para o campo.

O desenvolvimento local não lida, em essência, com questões de escala, mas está associado a iniciativas de natureza participativa que mobilizam a coletividade na direção de reconhecer e articular as potencialidades locais para promover inclusão social.

O PNAE desde sua criação foi pensado em sua atuação como uma política pública de fundamental importância com o objetivo de fornecer alimentação adequada a alunos matriculados na rede pública, com papel central ligado ao acesso à alimentação por uma parcela de vulneráveis. Desse modo, percebe-se o impacto da utilização de alimentos provenientes da agricultura familiar nas escolas, ponto relevante a ser discutido e aprofundado. Portanto, nos tópicos seguintes o PNAE será observado de maneira mais detalhada, junto ao PRONAF e à utilização de alimentos provenientes da agricultura familiar nas escolas, sendo mantido, ainda, um foco no Programa de Agricultura Familiar.

2.2 Agricultura Familiar no Brasil

O termo agricultura familiar surgiu na década de 1990 diante de diversas manifestações políticas, por meio de movimentos rurais e seus sindicatos¹⁴. Fatores de grande relevância contribuíram para a ebulição dos movimentos rurais: a falta de crédito para produzirem, a abertura dos comércios, a baixa nos preços dos produtos agrícolas de exportação e etc., o que impactou a produção do meio rural de forma significativa. “Martins (2001, p. 29) definiu a agricultura familiar como “uma instituição de reprodução da família onde, todos tem relação com a terra e do que

¹³ Monsanto (Estados Unidos), Syngenta (Suíça), Dupont (EUA), Basf (Alemanha), Bayer (Alemanha) e Dow (EUA) controlam a cadeia produtiva alimentar mundial. Os prejuízos que grupos empresariais como esse promovem sobre a saúde da população podem ser vistos em documentários como “o veneno está na mesa” de 2011.

¹⁴É farto o material que documenta a atuação dos movimentos rurais no Brasil, com destaque para as pesquisas feitas pelos profas. Leonilde Sérvalo (1990) e José de Souza Martins (1989)

dela produzem”“. Wanderlei (2001, p. 21) reforça que “a agricultura familiar não é uma categoria social recente e nem ela corresponde a uma categoria analítica nova na sociologia rural”. (MARTINS E WANDERLEI, 2001 pg. 21, 29)

Silva salienta que, o processo sócio-histórico brasileiro, no tocante da agricultura familiar, confere novas determinações que irão se materializar na produção de sentidos de focalização do mercado interno/externo e nas respostas as lutas sociais do campo. Ressalta ainda que, em um segundo plano se tem o silenciamento da reforma agrária e a judicialização dos conflitos pela posse da terra.

O autor supracitado salienta que, as reivindicações dos movimentos sociais do campo são homogeneizadas sob a expressão reforma agrária que carrega o ideológico das contradições que se constitui no que torna implícito e silencia.

Guimarães (2011, p. 93) identifica três frentes da luta de classes no campo brasileiro:

- 1- A luta de todo campesinato contra as várias modalidades de opressão e da espoliação imperialista.
- 2- A luta do campesinato contra as sobrevivências do pré-capitalismo e latifundiários
- 3- A luta dos assalariados e semiassalariados rurais contra os patrões, grandes proprietários de terra.

De acordo com Silva, diante da pressão dos movimentos sociais, o Estado precisou responder a luta do campo, atribuição designada inicialmente pelo Estado e seus agentes à organização dos movimentos dos trabalhadores do campo, caracterizados como comunistas.

O Estado por sua vez, ao assumir a responsabilidade pela reforma agrária, tornasse legalmente constituído a simulação de seu posicionamento em favor das lutas dos movimentos sociais do campo, como se tais movimentos e o Estado se inscrevessem numa mesma formação ideológica. (SOSTENES, 2014, P. 71)

O autor supracitado (p. 155) salienta que a necessidade de manutenção da propriedade privada estabelece uma relação recíproca com a atuação do Estado, enquanto Estado de classes constituindo a sua razão de ser.

Conforme dito anteriormente a agricultura familiar tem por definição o cultivo da terra por agricultores proprietários dela, cuja força de trabalho essencialmente o núcleo familiar. No âmbito da agricultura familiar, a agropecuária é uma das principais fontes de renda e conta também com a diversidade produtiva. Neste sentido é importante o esclarecimento que ABRAMOVAY faz abaixo.

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho, vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional. É perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar, para fins de atribuição de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiar) estão presentes em todas elas. (1997, p. 3).

Em função da escassez de condições econômicas e tendo em vista as dificuldades com atividade agrícola, já que há uma grande dependência de fatores ambientais e naturais, a agricultura familiar depende essencialmente de subsídios governamentais para manter-se.

Gomes e Lima fazem uma importante observação sobre a importância do crédito para a agricultura familiar:

A importância do crédito para a agricultura familiar tem tanta relevância quanto em qualquer atividade cujos lucros correntes não permitem ou não são atrativos para a realização de maiores investimentos produtivos, o que compromete acintosamente as políticas de beneficiamento dos produtos advindos dessa atividade, constituindo assim um obstáculo para a inserção econômica e busca de mercados que permitam diminuir o nível de discricionariedade governamental acerca do problema (2008, P. 1).

Segundo a Folha de São Paulo, em seu governo, FHC aumentou os subsídios para a agricultura familiar, o que antes era 1,6 bilhões passou para 2,5 bilhões os recursos do PRONAF, crédito subsidiado para a agricultura familiar.

No governo de Lula, foi extinto o Banco da Terra programa criado no governo de FHC que tem por definição, Fundo de Terras e da reforma agrária. Criado com o objetivo de financiamento de programas de reordenação fundiária e assentamento rural. Viabiliza a compra de um imóvel rural por meio de financiamento rural, para aqueles que não têm terra ou tem pouca terra.

O MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário) criou três novas linhas de crédito, para facilitar o financiamento destinado à compra de pequenas áreas de produção. Com promessa de investimento de 500 milhões. O governo Lula pretendia atuar em três áreas: combate à pobreza rural, linha de crédito para jovens de 18 a 24 anos e a consolidação da agricultura familiar. Eugenio Peixoto, secretário da reforma agrária afirma que, o crédito fundiário é uma complementação ao programa de reforma agrária (Folha de São Paulo, 25 de julho de 2004).

Em 2011 foi alterado o artigo que trata a discussão a cerca da renda das famílias na lei de nº 11.306 que regulou posteriormente a nova edição decreto de nº 9.064 em 2017. Ficam estabelecidos no artigo 3º, incisos de I a IV.

Art.3º A UFPA [Unidade Familiar de Produção Agrária] e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos

- I - Possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais;
- II-Utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda;
- III - Auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar.

Decreto de nº 9.064 de 31 de maio de 2017. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 define que:

Art. 1º As políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais deverá considerar a Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA, os empreendimentos familiares rurais e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF.

Art. 1º As políticas públicas direcionadas à agricultura familiar deverão considerar a Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA, os empreendimentos familiares rurais, as formas associativas de organização da agricultura familiar e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF.

Art. 2º Para os fins deste Decreto considera-se:

I - Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA - conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele;

II - Família - unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas pela UFPA;

III - estabelecimento - unidade territorial, contígua ou não, à disposição da UFPA, sob as formas de domínio ou posse admitidas em lei;

IV - Módulo fiscal - unidade de medida agrária para classificação fundiária do imóvel, expressa em hectares, a qual poderá variar conforme o Município, calculada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

V - Imóvel agrário - área contínua, qualquer que seja a sua localização, destinada à atividade agrária;

VI - Empreendimento familiar rural - forma associativa ou individual da agricultura familiar instituída por pessoa jurídica, admitidos os seguintes arranjos:

a) Empresa familiar rural - aquela constituída com a finalidade de beneficiamento, processamento ou comercialização de produtos agropecuários, ou ainda para prestação de serviços de turismo rural, desde que formada exclusivamente por um ou mais agricultores familiares com inscrição ativa no CAF;

b) Cooperativa singular da agricultura familiar - aquela que comprove que, no mínimo, sessenta por cento de seus cooperados são agricultores familiares com inscrição ativa no CAF;

c) Cooperativa central da agricultura familiar - aquela constituída exclusivamente por cooperativas singulares da agricultura familiar com inscrição ativa no CAF

d) Associação da agricultura familiar - aquela que comprove a totalidade dos associados com personalidade jurídica e com inscrição ativa no CAF e que

possua o mínimo de sessenta por cento das pessoas físicas associadas com inscrição ativa no CAF ou demonstre ambas as situações no caso de composição mista.

VI - Empreendimento familiar rural - empreendimento vinculado à UFPA, instituído por pessoa jurídica e constituído com a finalidade de produção, beneficiamento, processamento ou comercialização de produtos agropecuários, ou ainda para prestação de serviços de turismo rural, desde que formado exclusivamente por um ou mais agricultores familiares com inscrição ativa no CAF;

VII - formas associativas de organização da agricultura familiar - pessoas jurídicas formadas sob os seguintes arranjos:

a) Cooperativa singular da agricultura familiar - aquela que comprove que o quadro de cooperados é constituído por, no mínimo, cinquenta por cento de agricultores familiares com inscrição ativa no CAF;

b) Cooperativa central da agricultura familiar - aquela que comprove que a soma dos agricultores familiares com inscrição ativa no CAF constitua mais de cinquenta por cento do quantitativo de cooperados pessoas físicas de cooperativas singulares; e

c) Associação da agricultura familiar - aquela que comprove a totalidade das pessoas jurídicas associadas com inscrição ativa no CAF e, no caso de pessoas físicas associadas, que comprove que o quadro é constituído por mais da metade de agricultores familiares com inscrição ativa no CAF.

Vale ressaltar que, de acordo com a legislação são considerados também agricultores familiares os extrativistas, os pescadores, assentados da reforma agrária e quilombolas. Segundo Guanzioli e Cardin (2000, p. 2) “para que se possa definir o que é a agricultura familiar, é preciso entender que se faz necessário haver a incorporação de dois elementos, a gestão e o trabalho na unidade de produção”.

É por meio da agricultura familiar que a segurança alimentar é viabilizada. Um dos princípios da agricultura familiar é a redução do uso de agrotóxicos em seus alimentos produzidos no campo, trazendo qualidade de vida e alimentos saudáveis para a mesa dos brasileiros (PORTAL DA SOLIDARIEDADE, 2017).

De acordo com Fernandes (2017), com o avanço do modelo neoliberal, a agricultura familiar e a comercialização de alimentos antes realizados sob base familiar e camponesa que recebe subsídios governamentais, passa agora a produção ser dirigida pelo mercado.

A relação da agricultura brasileira com o mercado financeiro tem, portanto, no período da ditadura militar o seu nascedouro, posto que seja nesse momento que acontece um amplo e irrestrito apoio do Estado brasileiro à entrada do capital internacional como também um aumento das importações industriais. (2017; p. 92)

O sistema industrial adotado pelas grandes transnacionais está baseado na exploração de pessoas e da natureza. Onde, tem por finalidade manter os custos baixos e aumentar os lucros. O papel dos camponeses e trabalhadores

torna-se dispensável. É fato que os trabalhadores são submetidos a más condições de trabalho, sendo expostos a produtos químicos altamente tóxicos, totalmente prejudiciais à saúde. O agronegócio “esmaga” os produtores de alimentos em pequena escala, uma vez que se perde o controle sobre o que e como vai produzir, pressão sobre preços, dívidas relacionadas, dependências de insumos agrícolas entre outros.

Fernandes (p.81) ressalta que, na América Latina especificamente no Brasil, a forte presença de companhias transacionais tem dominado a quase totalidade do mercado, a autora afirma que o processo de modernização do campo resultou na criação de grandes complexos agroindustriais, o que por sua vez conecta a agricultura a outros ramos. Na atualidade, esse modelo de agricultura chamado de agronegócio está sob o comando do capitalismo financeiro internacional, representado no Brasil competentemente pelas transnacionais em conclusão com a burguesia agrária.

De acordo com Fernandes (2017 p. 107)

A fase monopólica do capital, a produção agrícola, transformada essencialmente em mercadoria, tem se constituído uma importante fonte de acumulação para o sistema, seja pela fabricação em massa de produtos semi-industrializados, que carregam na sua composição perigosas substâncias químicas, seja na especulação do mercado de terras e na exploração acentuada do trabalho rural nesses espaços.

Seguindo uma ordem cronológica dentro do contexto da agricultura familiar, tem-se então o processo de criação do PRONAF, que segundo Mattei (2006, p. 08) foi criado para atender uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais, que buscavam a formulação e implantação de políticas específicas voltada para o desenvolvimento rural. Essas organizações lutavam por um programa que os legitimassem e lhes dessem garantias e direitos, surgindo assim uma nova categoria social. Neste período da história, segundo o Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, os pequenos agricultores eram considerados como “mini produtores”. Neste mesmo ano o PROVAP foi reformulado no bojo de sua concepção.

Em 28 de julho de 1995, no então governo de Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado o PRONAF através do Decreto de nº 1.946 (SILVA, 2006). O programa entrou em vigor no ano de 1996 e se expandiu para diversas áreas de

investimentos. Mattei (2005) ressalta que a expansão do programa se deu apenas no ano de 1997, quando ganhou dimensões maiores em outras áreas como, de investimentos, infraestrutura e serviços municipais.

Art. 1º. Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda (Decreto de nº 1.946 SILVA, p. 01 2006).

De acordo com o Manual do Pronaf (2006, p. 01):

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família, observadas as condições estabelecidas neste capítulo, entendendo-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar. (NR)

Abromavay (2000, p. 01) define o Pronaf como uma grande conquista obtida pelos movimentos sociais no Brasil. Para o autor, o programa [...] representa uma das mais importantes conquistas dos movimentos sociais do Brasil contemporâneo. Suas lições vão além do interesse específico do setor agrícola (2000, p.01).

Vale ressaltar a importância do PRONAF como uma política pública, criado para viabilizar o direito de acesso efetivo dos agricultores e suas famílias. Assim como afirma Mattei:

O PRONAF é uma política pública que vem sofrendo constantes aprimoramentos, com objetivos claros de converter-se num instrumento sólido e efetivo para servir o universo de agricultores familiares, em todas as unidades municipais, estaduais e regiões do país, visando, dessa forma, à inclusão privilegiada destes agricultores (MATTEI, 2010, p. 2).

Assim, o PRONAF tem objetivos altos que os auxiliam dentro do processo do crescimento econômico, que para isso contribui com a geração de empregos, aumento da renda e aumento da produtividade por parte dos agricultores.

A criação do PRONAF foi um marco dentro do processo histórico de lutas por parte dos pequenos agricultores, uma vez que fora criado com o objetivo de fortificar as atividades no campo desenvolvidas pelos mesmos, trazendo em seu bojo criação de leis e diretrizes que concatenam a institucionalidade do programa, e que de forma

sucinta e direta orientam o seguimento do mesmo. O Programa fomenta o aprimoramento profissional deste pequeno agricultor, objetiva a sua qualidade de vida e sua família buscando levar para o campo o aumento da capacidade produção o que por sua vez, abre portas para aumento de renda e espaço para a criação de novos empregos.

Segundo o decreto de Lei do Pronaf de n^o 1.946 (1996, p. 1) as diretrizes que orientam o programa são:

- a) Melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;
- b) Proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) Fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares;
- e) Adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- f) Atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
- g) Agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
- h) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do programa;
- i) Promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
- j) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras.

Assim, a agricultura familiar no Brasil e o Pronaf caminham juntos uma vez que um está em detrimento do outro dentro deste processo sócio-histórico. Os protagonistas que compõem o cerne da agricultura familiar, que são os agricultores e suas famílias, construíram uma trajetória indispensável através de suas lutas e reivindicações incansáveis em busca de melhorias e leis que pudessem os legitimar e resguardar.

A criação de outros programas que tem como base produtos oriundo da agricultura familiar a exemplo do PNAE revelam a importância que a produção

agrícola independente tem no enfrentamento a fome especialmente nas escolas onde as crianças têm muitas vezes garantidas as únicas refeições do dia.

2.3 Considerações Sobre o PNAE

Para entender o surgimento do PNAE se faz necessário observar o contexto histórico/social em que ele surgiu, analisando os acontecimentos relacionados ao programa. Segundo Peixinho (2011) foi na década de 1920 que surgiram grandes debates sobre a alimentação no âmbito escolar. Nesses debates promovidos pelo Instituto de Higiene foram abordadas temáticas que discutiam sobre a merenda escolar e outros temas.

Em outubro de 1923 aconteceu no Rio de Janeiro o I Congresso Brasileiro de Higiene. Nele, quatro dos vinte temas em debate referiam-se à alimentação: fiscalização sanitária dos gêneros alimentícios; abastecimento do leite; alimentação escolar e pré-escolar; e alimentação dos soldados brasileiros. Neste congresso, quatro dos cinco representantes de São Paulo eram vinculados ao Instituto de Higiene (Geraldo Horácio de Paula Souza, Francisco Borges Vieira, Antonio de Almeida Júnior e Samuel B. Pessoa). Um destes representantes, Almeida Júnior, publicou em 1923 a “Cartilha de Higiene para Uzo das Escolas Primárias”, dando destaque às comidas e bebidas apropriadas às crianças em idade escolar (PEIXINHO, 2011, p. 31).

Nesse evento, foram discutidas iniciativas voltadas à oferta de alimentação escolar nas escolas públicas do Brasil, porém nessa época essa oferta dependia muito da caridade e da iniciativa das próprias escolas, professores e pais que se mobilizavam para arrecadar fundos com a finalidade de ofertar um alimento no ambiente escolar, mesmo havendo uma concordância no ponto de vista do governo e dos estudiosos sobre a necessidade de ofertar alimento dentro das escolas. Somente a partir da década de 1930, através dos estudos desenvolvidos pelo Instituto de Higiene e a militância de alguns estudiosos que essas discussões viraram uma questão política (PORTAL FNDE-PNAE).

O entendimento geral do Governo Federal e acadêmicos da década de 1930 era de que nos primeiros anos de vida, a fome comprometia o desenvolvimento do indivíduo de forma muitas vezes irreversível, acarretando a vulnerabilidade crônica a determinadas doenças, a deficiência da capacidade intelectual e cognitiva e a baixa autoestima, com consequente violação da dignidade humana (PEIXINHO, 2011, p. 31).

Segundo Peixinho (2011) foi em 1935 que o Instituto de Proteção e Assistência a Infância – IPAI instituiu a Campanha Nacional pela Alimentação da

Criança – CNAC através do Ministério da Educação e Saúde Pública. Desse modo, surgiram as primeiras orientações acerca da alimentação nas escolas, evidenciando que por se tratar de uma questão nacional, que colocava em perigo a subsistência da população, seria uma obrigação do Estado e não da iniciativa privada.

Naquele período, a temática da fome começava a incomodar políticos e empresários, não por perceber que a população precisava de atenção e cuidado, mas, porque segundo Peixinho (2011), essa situação colocava em risco o desenvolvimento econômico do país e os lucros dos empresários, que enriqueciam à custa da produção e exportação de alimentos do país.

O mundo começava a sentir as pressões dos fatos, em que milhões de pessoas morriam por subnutrição devido à escassez de alimentos. O fato de que cerca de dois terços da humanidade viviam num estado permanente de fome, começou a incomodar os governantes, políticos, grandes empresários principalmente aqueles que exploravam nações inteiras para garantir a exportação dos alimentos produzidos no país, com receio de ver os seus lucrativos negócios desabarem (PEIXINHO, 2011, p.32).

Conforme o IPEA (2019) foi em 1935, já no governo Vargas, que a criação de programas voltados a garantir ainda que minimamente o direito a alimentação de estudantes passou a ser discutida em esfera federal. Até esse momento, essas ações eram isoladas e aconteciam somente a âmbito municipal ou estadual, sendo realizada apenas por alguns Estados considerados com mais recursos.

Somente no contexto do primeiro governo de Getúlio Vargas é que surgiram os primeiros desenhos de programas e estruturas governamentais voltadas à questão da alimentação adequada no Brasil. O recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública realizou, em 1935, a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC), implantada pelo Instituto de Proteção e Assistência à Infância (Ipai). Foi lançado nessa época “as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada” (Peixinho, 2011, p.31).

Seguindo uma linha cronológica dentro deste contexto:

Em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), dentro da estrutura do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi). No ano seguinte, surgiu o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), que teve como seu primeiro presidente o médico Josué de Castro, mundialmente reconhecido como uma das grandes personalidades na luta contra a fome. O Saps tinha entre suas atribuições, além da promoção da alimentação dos trabalhadores, organizar alguns programas de alimentação aos estudantes da rede pública de ensino, tais como o desjejum escolar, 3 o copo de leite escolar e as sopas escolares (IPEA, 2019, p. 13).

Porém, foi somente na década de 1940 que o Instituto de Higiene trouxe a ideia do programa, que através da oferta de uma alimentação nutritiva no âmbito escolar tentasse amenizar a situação de fome vivida em todo país. Sendo assim, a proposta foi para que o Governo Federal criasse uma política voltada a combater a fome em ambiente escolar, surgindo diante disso o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) para ofertar a âmbito nacional, alimentação aos estudantes através do programa da merenda escolar, conforme dados do IPEA:

Durante a década de 1940, a possibilidade de implantação de um programa público de alimentação escolar foi debatida em diversos fóruns. Destaca-se a criação do Departamento Nacional da Criança (DNCR), em 1941. Apesar de não dispor de recursos próprios, o DNCR tinha a função de produzir e divulgar diretrizes gerais para serviços de merenda escolar no Brasil. (2019, p.14).

No entanto, por falta de recursos o programa não pôde ser consolidado. Somente no segundo mandato de Vargas, após a Segunda Guerra Mundial é que foi possível desenvolver ações voltadas à alimentação escolar através do PNAE já vinculado ao Ministério da Educação e Cultura voltado a promover educação e alimentação de maneira assistencialista.

Naqueles anos, mesmo com o crescimento econômico identificou-se que existia uma situação de calamidade no país que se referia à fome e a saúde da população, porque a desigualdade social crescia tanto quanto o crescimento econômico, assim, com o aumento da miséria. Diante disso, era necessárias ações de combate a essas “mazelas” e para contribuir no combate a esses males, foi elaborado um Plano Nacional de Alimentação e Nutrição estruturada com base na falta de condições dos brasileiros de terem uma boa alimentação e nutrição adequada. Dessa forma, constitui-se pela primeira vez a estrutura de um programa de combate à fome baseado na oferta da merenda escolar em caráter nacional, e de responsabilidade pública o PNAE (ABRANDH- Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos),

Em 1952, foi elaborado o Plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos. Deste projeto ambicioso sobreviveu apenas a campanha da merenda escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955 (SILVA, 1995, p. 01).

O programa iniciou contando com recursos financeiros do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), na atualidade UNICEF que, por sua vez passou a destinar ao programa o excedente de leite em pó derivado da Campanha de Nutrição Materno-infantil.¹⁵ Assim, no dia 31 de março de 1955, foi assinado um decreto nº 37.106 que instituiu a CME (Campanha de Merenda Escolar) onde, na ocasião, também foram feitos convênios como o FISI, anteriormente citado, e outros organismos de caráter internacional.

Segundo o portal do FNDE:

Na década de 50, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública (PORTAL FNDE-PNAE).

No ano de 1965, a campanha sofre alteração novamente e passa a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), segundo o decreto nº 56.8860-65, que também trouxe consigo um leque de convênios com programas de ajuda americana, que dentre eles destacavam-se o Alimentos para a Paz, por sua vez financiado pela USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (PORTAL FNDE-PNAE).

Nesse momento o Brasil vivia a ditadura militar. O MEC – Ministério da Educação firma um acordo com a USAID trazendo a influência americana para o método de ensino do Brasil. Esse acordo tinha como objetivo fazer uma reforma em todos os níveis de ensino da educação brasileira, do fundamental ao ensino universitário. Dentre os prejuízos para educação, registra-se a diminuição do ano escolar no ensino básico e extinção de matérias como filosofia e educação política alegando serem obsoletas, mas na verdade o intuito era impedir o exercício de reflexão deixando espaço para a doutrinação do indivíduo (MENEZES, 2001).

Era necessário preparar os profissionais para o novo projeto econômico do país e garantir a permanência do regime. Esse acordo foi combatido pelo movimento

¹⁵ 1 A nutrição materno infantil estuda como uma alimentação saudável afeta a vida da criança e da mãe antes, durante e depois da gestação, acompanhando todo crescimento e desenvolvimento em torno da faixa etária da criança, promovendo uma vida saudável e evitando futuras patologias.abnt

estudantil e por intelectuais da época que sofreram duras represálias por parte do governo militar. Durante a vigência desse acordo a maior parte do alimento oferecido nas escolas era de origem americana, esses alimentos eram oriundos de produtos produzidos pela agricultura americana porém não eram consumidos por eles e por isso foram enviados para o Brasil (MENEZES, 2001).

O programa passa a se denominar PNAE a partir do ano de 1979. Ele foi promulgado pela Constituição Federal no ano de 1988, assegurando o direito da alimentação escolar a todos os alunos de ensino fundamental pelo programa suplementar de alimentação escolar (IPEA, 2019)

Desde a sua criação no ano de 1933 até a execução de fato do mesmo, o PNAE se deu de forma centralizada, onde um órgão gerenciador era responsável por planejar todos os cardápios, por todo processo licitatório, por contratar laboratórios, pelo controle de qualidade e também pela distribuição dos alimentos em todo território nacional (PORTAL FNDE-PNAE). Entretanto, em 12 de julho de 1994 foi promulgada a Lei 8.913 que permite a descentralização dos recursos para execução do programa. Essa mudança ocorreu através de convênios com os municípios e a entrada das secretarias de educação dos Estados e do Distrito Federal, onde foram delegadas competências para o atendimento aos alunos, e redes municipais das prefeituras as quais ainda não haviam aderido à descentralização (PORTAL FNDE-PNAE).

Descentralização - Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização (PORTAL FNDE-PNAE)

Durante todo o seu processo histórico, o PNAE conquistou significativos avanços, dentre eles destacam-se alguns contidos na Medida Provisória de nº 2.178 de 26 de junho de 2001, que regulamenta a distribuição e utilização dos recursos repassados do PNAE direto para Estados e Municípios estipulando o uso de no mínimo 70% dos recursos para a aquisição de itens básicos de alimentação, também prioriza e respeita os hábitos alimentares de cada região e o potencial agrícola da mesma, diminuindo custos e incentivando assim o desenvolvimento da economia local. Outro avanço importante constante na medida provisória é a criação

do Conselho de Alimentação Escolar, o CAE, em cada município com o papel de fiscalizar a utilização dos recursos conforme a lei (BRASIL, 2001).

Segundo Peixinho (2011), em janeiro de 2009 o governo federal elaborou a Medida Provisória 455, que reformularia o PNAE, porém, essa medida provisória foi transformada na Lei nº 11.947 de 16 de junho, que traz alterações sobre as leis 10.880 de junho de 2004 e 11.273 de fevereiro de 2006. Dentre essas alterações, colocam-se os avanços para o programa, as discussões sobre a política e a oferta de alimentação escolar e as normas que regulamentam o PNAE tratando sobre o PDDE que é o Programa Dinheiro Direto na Escola, a agricultura familiar entre outros pontos também importantes.

É importante salientar que a Lei nº 11.947 normatiza as ações do PNAE e orienta sua execução através de seis diretrizes contidas no artigo 2º, são elas:

- I - 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;
- II - 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;
- III - A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV - 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;
- V - A 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;
- VI - 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 Peixinho (2011) um dos fatos importantes que se pode observar nas mudanças trazidas pela Lei nº 11.947 é que a alimentação no âmbito escolar deixa de ser uma ação meramente assistencialista e passa a ser tratada como um direito, o direito a alimentação.

Percebe-se, claramente, a mudança de um paradigma assistencialista para direito humano, consolidando a política estabelecida no país, desde 2003

com o advento da Estratégia Fome Zero. Esta estratégia aparece como um instrumento de garantia de acesso a alimentos a todos os brasileiros, utilizando a educação como uma das ferramentas fundamentais na mudança de hábitos alimentares e como mais uma ação na luta contra a fome e garantia de cidadania. (PEIXINHO, 2011, p.68)

Também ocorreu a extensão do programa para toda rede pública de educação básica, incluindo os alunos participantes do Programa Mais Educação e EJA- Educação de Jovens e Adultos, e entidades conveniadas com o governo. Essa lei trouxe também a obrigatoriedade do uso de no mínimo de trinta por cento dos recursos do FNDE para serem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

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. (Lei nº 11.947/2009, Art. 14).

Assim, o PNAE, através da destinação de recursos provenientes do FNDE, visa garantir uma alimentação nutritiva e saudável aos alunos da educação infantil, educação básica, ensino médio e educação de jovens e adultos que estejam matriculados em escolas públicas e em entidades filantrópicas que estejam conveniadas ao poder público.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 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 nutricionais e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Lei nº 11.947/2009 Art. 4º).

Através disso, o PNAE busca suprir a necessidade nutricional do aluno pelo menos no período que ele se encontra na escola podendo garantir 15% da sua necessidade diária de nutrientes e proteína, também ajudar no desenvolvimento do processo de aprendizagem, na diminuição da evasão e da repetência escolar, como também ajudar o aluno adquirir hábitos alimentares saudáveis (Lei nº 11.947/2009 Art. 4º).

O PNAE, conforme Lopes Maria e Rezende (2014), também abrange as necessidades nutricionais de cada região do território nacional visto que se entendeu que cada região apresenta carências distintas e, diante disso, problemas de saúde

decorrente de tais faltas. Desse modo, são necessários estudos que abranjam as escolas e o poder público, considerando se a população é de área urbana ou rural, abrangendo a cultura e costumes alimentares de cada local e, conseqüentemente, quais os problemas de desnutrição mais comuns, abrangendo as vitaminas mais ausentes na alimentação. Assim, torna-se possível uma intervenção efetiva, que de fato supra as necessidades dos alunos nas escolas.

Outro ponto importante, abordado pelo programa e citado por Lopes Maria e Rezende (2014) se refere especificamente ao local onde a escola se encontra alocada. Muitas das vezes, as escolas estão em cidades e bairros de considerável desigualdade social e seus alunos apresentam um grande índice de carências nutricionais, nesse sentido, se faz necessária a oferta de merendas escolares que reduzam essa desigualdade através de nutrição e redução de problemas de saúde em alunos.

O objetivo do PNAE é, ao menos, poder reduzir as desigualdades no momento em que o aluno está em ambiente escolar para que isso contribua com a aprendizagem e rendimento deste. Para isso o programa se utiliza dos princípios da universalidade e da equidade, ou seja, esse direito deve ser para todos os alunos da escola pública independente de raça, credo, situação econômica social etc. E é de suma importância respeitar as diferenças para que esses alunos tenham de fato a igualdade de direitos no ambiente escolar. Isso se refere à oferta o alimento igual para todos porém respeitando, por exemplo, doenças ou alergias, se a criança é portadora de diabetes ela tem o direito de tomar o suco servido para todos porém o desse aluno deve ser sem açúcar (LOPES MARIA E REZENDE, 2014).

Outro aspecto citado por Lopes Maria e Rezende (2014) é a educação alimentar. Ao se alimentar adequadamente na escola, com alimentos ricos em qualidade nutricional, a criança pode criar hábitos alimentares que influenciem no tipo de alimentos consumidos fora do ambiente escolar, embora que para boa parte desses alunos a refeição ofertada na escola é a única refeição digna que ele ingere durante o dia. Mas, caso tenha condições financeiras de garantir essa mesma alimentação, a família, pode adquirir bons hábitos e contribuir com o objetivo do PNAE e da escola, promovendo ganhos na educação através da alimentação. Vale também abordar que, caso a família tenha hábitos alimentares que não sejam saudáveis, esta pode ser positivamente influenciada pela criança, modificando toda a estrutura familiar em termos de nutrição e saúde.

Neste sentido a Organização Mundial de Saúde (OMS), através da Estratégia Global, recomenda o desenvolvimento de políticas e programas escolares que corroborem com a adoção de uma alimentação saudável e de atividade física. As escolas influenciam a vida da maioria das crianças em todos os países. Elas devem proteger a sua saúde, fornecendo informações em saúde, melhorando a educação em saúde e promovendo a alimentação saudável, atividade física e outros comportamentos saudáveis. Da mesma maneira, os governos são incentivados a adotar políticas de apoio à alimentação saudável na escola e limitar a disponibilidade de produtos ricos em sal, açúcar e gorduras (PEIXINHO, 2011, p. 110).

Nesse trecho Peixinho (2011) relata a importância da influência da nos hábitos alimentares dos alunos, mas essa política de educação alimentar trazida pelo PNAE enfrenta fatores que em muitos casos impedem o desenvolvimento de bons hábitos alimentares e de uma educação alimentar e nutricional, como a falta de tempo para o preparo do alimento saudável, a falta de recursos para adquirir insumos de qualidade e livre de agrotóxicos, a influência da mídia com propagandas de *fast food* e de comida pouco nutritiva, também a cultura alimentar de cada família, cidade ou região.

Uma forma de garantir a aquisição de alimentos nutritivos e livre de agrotóxicos para o preparo do cardápio da alimentação escolar é a aquisição de produtos da agricultura familiar, a Lei nº 11.947 dispõe sobre isso destinando que pelo menos 30% dos recursos do FNDE sejam destinado à compra de insumos oriundos da agricultura familiar. Um dos objetivos do PNAE que podemos ver através da Lei nº 11.947 se encontra em garantir o fomento da agricultura familiar no prato de cada estudante, respeitando a agricultura presente em cada região do país e contribuindo ao mesmo tempo com a merenda escolar e com a economia de cada região. Desse modo, os gêneros alimentícios adquiridos pelas escolas devem privilegiar os pequenos agricultores produtores da agricultura familiar. O PNAE deve equilibrar esse objetivo, o respeito aos costumes e cultura, com observância nos aspectos de saúde e nutrição e levando em consideração os hábitos de cada local (BRASIL, 2009).

Para alcançar esse objetivo e respeitar os aspectos individuais de cada cultura, costumes ou localidade priorizando a agricultura familiar o PNAE e os agricultores enfrentam obstáculos consideráveis para a implementação do produto da agricultura familiar na merenda escolar, como a falta de adequação do alimento aos padrões necessários para garantir a SAN, a falta de documentação dos

agricultores como nota fiscal que são exigidas na lei, problemas climáticos que interferem na colheita da safra e etc.

No que se refere à educação alimentar, vale citar a Lei 15.072/2004, esta versa sobre a promoção de educação alimentar e nutricional nas escolas públicas e privadas do sistema estadual de ensino. A Lei se relaciona com o PNAE diante dos seus objetivos, que compreendem, de acordo com Lopes Maria e Rezende (2014), instruir famílias e estudantes sobre a relevância de uma alimentação adequada para a saúde e para a qualidade de vida; sobre a necessidade de se alimentar adequadamente, realizar a higiene pessoal e praticar atividades físicas para a garantia da saúde; versa, ainda, sobre a necessidade de redução dos desperdícios, aproveitando ao máximo os alimentos nos cardápios e conservando os alimentos adequadamente; instituindo também que é necessária a relação entre a criação do cardápio escolar e o atendimento das necessidades nutricionais. Porém atingir esses objetivos se torna praticamente impossível diante a realidade de vida da maioria dos estudantes e também da realidade vivida por cada escola, a falta de recursos humanos, tempo e recurso financeiros se torna um empecilho para o alcance desses objetivos.

Mais um aspecto abordado pela Lei se refere à necessidade de uma educação alimentar através de eventos e ações, capazes de enraizar uma cultura de alimentação saudável como sinônimo de qualidade de vida para famílias e escolas.

Quanto ao gerenciamento do programa, pode-se afirmar que é bem complexo, pois estão envolvidos na gestão: o Governo Federal por meio do FNDE; o Ministério Público Federal; Tribunal de Contas da União vinculado ao Governo Federal e que tem a função de fiscalizar o uso dos recursos destinados ao programa; as secretarias de saúde dos Estados que são responsáveis pela inspeção sanitária nas unidades escolares; as secretarias de agricultura estaduais que são responsáveis por atestar as condições dos alimentos utilizados e fazer a ponte entre a agricultura familiar e o PNAE; as secretarias estaduais e municipais de educação que, como entidades executoras, tem a responsabilidade de fiscalizar diretamente as escolas e dar condições para que o programa seja desenvolvido nas unidades de ensino de acordo com a legislação que o rege; os Conselhos de Alimentação Escolar que se responsabilizam em acompanhar todo o processo, desde a compra, o preparo, a oferta e até o consumo da alimentação escolar. Tais conselhos observam se tudo está sendo realizado dentro das normas sanitárias e também se

assegura de que as diretrizes do Programa de Alimentação Escolar estejam sendo obedecidas; por fim, as unidades executoras através de seus representantes dos conselhos escolares também fazem parte do gerenciamento do programa.

Segundo o site do FNDE, os valores disponibilizados pela união aos Estados e Municípios são calculados pela quantidade de alunos e dias letivos, e são específicos para cada modalidade de ensino, visto que o programa atende desde o ensino infantil (creche) até a Educação de Jovens, Adultos e Idosos – EJA, sendo assim, os valores disponibilizados são: R\$ 1,07 (um real e sete centavos) para alunos de creches e ensino integral; R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos) para alunos da pré-escola; R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos) para alunos de escolas indígenas e quilombolas; R\$ 0,36 (trinta e seis centavos) para alunos de ensino fundamental e médio; R\$ 0,32 (trinta e dois centavos) para aluno da EJA; R\$ 2,00 (dois reais) para o programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral; R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos) para alunos de Educação Especializada que frequentam a escola no contra turno, esses são os valores destinados para cada escola baseando-se no senso escolar de cada unidade (PORTAL FNDE-PNAE).

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (PORTAL FNDE-PNAE).

Com suporte e efetiva aplicação de programas como o PNAE e leis como a citada acima se espera que seja possível garantir uma alimentação nas escolas que impacte diretamente no aprendizado dos estudantes e no suprimento das suas necessidades, promovendo-lhes saúde, efetiva educação e ganhos que se iniciem no presente e reflitam na sua qualidade de vida e condições socioeconômicas futuras. Peixinho (2011, p. 121) lista os principais desafios enfrentados pelo PNAE para que seus objetivos sejam cumpridos são eles:

- a) Aumento do valor “per capita” previsto nos dispositivos legais, de forma automática, de acordo com indexador econômico a ser definido, para garantia de melhor qualidade da alimentação escolar;
- b) Aperfeiçoamento dos processos de gestão do controle social para acompanhamento e fiscalização do Programa e consolidação da participação social por meio do fortalecimento e qualificação dos conselhos de alimentação escolar;

- c) Descentralização da gestão do Programa, por meio da (re) institucionalização de espaços regionais de atendimento e assessoramento aos entes federados (criação de representações nos Estados e Municípios do FNDE);
- d) Ampliação quali-quantitativa da relação entre alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional e educação, bem como a estruturação do eixo educação alimentar e nutricional;
- e) Maior articulação com outros programas desenvolvidos nas esferas federais, estaduais e municipais e com a sociedade civil organizada;
- f) Promoção de mais estudos e pesquisas com vistas a subsidiar a política de alimentação escolar;
- g) Fortalecimento, por meio de processos formativos, dos profissionais da educação e da saúde para o enfrentamento dos desafios cotidianos do Programa, sobretudo nas suas tarefas de intervir no processo educativo, de promover hábitos alimentares saudáveis, de garantir o direito à alimentação adequada e de melhorar a qualidade de vida dos estudantes brasileiros;
- h) Aperfeiçoamento dos sistemas virtuais de controle técnico-administrativo do Programa;
- i) Promoção gradativa do processo de escolarização na gestão dos recursos, configurando autonomia e maior capacidade de planejamento e execução técnica, financeira e pedagógica do Programa por parte das escolas;
- j) Instituição da política de alimentação escolar no país, como estratégia de viabilização do direito social à alimentação recentemente incorporado à Constituição do Brasil, em seu Artigo 6º.

Para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) adquirir o formato que tem hoje foram necessários mobilização e luta. O programa, que proporciona alimentação gratuita e nutritiva a todos os alunos da rede pública de ensino, envolvendo neste processo os pais, professores, gestores, cozinheiros e a sociedade, objetiva não apenas saciar a fome do aluno por um período de tempo, mas também, proporcionar um melhor aprendizado e diminuição da evasão escolar. Através de uma educação alimentar e nutricional o PNAE alcança não apenas os alunos, mas também busca influenciar no hábito alimentar de toda a sua família.

O Programa é reconhecido mundialmente como uma ferramenta de combate à fome, é o único do mundo com essa magnitude e alcance e enfrenta desafios que condiz com o seu tamanho e importância. É importante salientar que desde sua gênese o Programa venceu muitas batalhas para alcançar o formato que apresenta atualmente, mas ainda existem dificuldades a serem superadas. Espera-se que, com o seu amadurecimento, essas dificuldades sejam superadas e o PNAE possa continuar no seu cumprimento de combate à fome.

Porém, se constitui preocupante o cenário vivenciado pela sociedade brasileira atualmente, onde ocorrem desmandes e desmonte das políticas públicas, havendo a possibilidade de perda dos avanços relacionados ao PNAE, o que se

caracterizaria como um retrocesso mediante as conquistas que foram obtidas até o presente momento, sendo estas resultadas de lutas e empenho da sociedade civil.

O PNAE é um programa consolidado e estruturado ao longo de seus mais de 60 anos de existência, é um importante instrumento de combate à fome e de promoção a Segurança Alimentar e Nutricional dentro das escolas públicas do país. Neste sentido, garantir uma alimentação saudável e segura aos estudantes é de extrema importância para o aprendizado e desenvolvimento de cada aluno e a execução do PNAE traz ganhos para vários segmentos, setores como a educação, saúde, economia e agricultura familiar são diretamente beneficiados pelo programa.

Porém é necessário salientar que diante da crise social, econômica, política e ética que enfrenta o país é necessário fortalecer o empenho da população em defender esse e tantos outros direitos ameaçados pelos desmande, desmonte e retirada de direitos enfrentados diariamente pela classe trabalhadora.

3. Os Desafios Para o PNAE na Conjuntura Atual

Atualmente vivenciamos um cenário de crise mundial em decorrência da pandemia da COVID 19, é uma crise sanitária que afeta toda a população, são momentos de incerteza e desespero vividos por povos de todo o planeta e para os brasileiros não é menos assustador. O cenário de incertezas que já era vivido no Brasil antes da pandemia em função dos desmontes promovido pelo atual governo no que diz respeito às políticas públicas se agravaram terrivelmente durante a conforme nos diz Machado:

A pandemia do COVID-19 chega ao Brasil em um momento onde as escolhas políticas realizadas por nossos governantes acentuaram a desigualdade econômica, a precariedade do trabalho e o enfraquecimento de serviços públicos de assistência, o que por sua vez colocou uma parte significativa da população em situação de vulnerabilidade à doença e incapacidade de lidar com as suas consequências. Vivemos em nosso país uma história feita de ações e omissões, que reduziram a capacidade do nosso sistema de saúde de vigiar, conter e mitigar epidemias. (2020, pág. 1)

O Brasil voltou ao mapa da fome recentemente, e vive sérias perdas nas políticas sociais decorrentes dos desmontes nas políticas públicas causados pela retirada de direitos, também tem perdas significativas causadas pelos efeitos da soberania do sistema capitalista que com sua hegemonia baseada no consumo,

destruição e desperdício causa destruição ao meio ambiente e coloca em risco o DHAA entre outros conforme MACHADO aponta.

Em relação à saúde global, o modelo econômico capitalista de concepções ultra liberal, e baseado no crescimento ininterrupto, no consumo, no desperdício e na destruição da biodiversidade provocando mudanças irreversíveis no meio ambiente, acaba por promover degradações ambientais que ameaçam a saúde humana por provocar a escassez, entre outros direitos humanos, de água e alimentos, aumentar o risco de desastres naturais, provocar o deslocamento de pessoas e aumentar o risco de ocorrência de doenças infecciosas. (MACHADO, 2020, pág. 1)

Na atual conjuntura política fortalecida pelo sistema em que vivemos a PNSAN vem enfrentando perdas sem precedentes. Wellington Pereira e Nilson Barros (p. 4) apontam que em março de 2020 a FAO já alertava a respeito dos efeitos que a pandemia da COVID-19 causaria sobre a segurança alimentar das crianças. Para eles as condições de vida já vinham sendo corroídas pela precarização das relações e trabalho e do desmonte de instituições e programas como o CONSEA.

A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA¹⁶ representou um duro ataque as ações que vinham sendo desenvolvidas até o momento de combate a insegurança alimentar e nutricional. Não é exagero afirmar que esse fato contribuiu para que o Brasil tivesse o seu retorno ao mapa da fome acelerado. Sobre o assunto temos uma importante análise do Jornal Brasil de Fato.

A extinção do CONSEA desorganizou a nível nacional a coordenação das políticas voltadas para o combate à fome no momento em que a taxa da população em extrema pobreza chegou ao maior patamar desde o início da série histórica, em 2012. Desde 2015, 4,5 milhões de pessoas ingressaram na faixa de extrema pobreza (Brasil de fato).

Com isso, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE foi diretamente afetado, tanto pelo quadro político, com o esvaziamento de uma agenda voltada para a garantia do DHAA, quanto pelo econômico, já que ao priorizar unicamente o lucro o sistema político brasileiro compromete iniciativas que buscam garantir a Soberania Alimentar e o direito humano a uma alimentação adequada. A

¹⁶ O CONSEA foi extinto em 2019 através da medida provisória 870 pelo atual presidente Jair Messias Bolsonaro

consequência mais direta para o PNAE é a incerteza da continuidade do programa da forma como vinha sendo feito até então.

Conforme já comentamos anteriormente, é fato que a alimentação oferecida nas escolas, não raro é a única que muitas famílias brasileiras podem contar para oferecer e garantir a nutrição de seus filhos. Por isso, garantir alimentação saudável nas escolas é uma estratégia primordial no combate à fome.

Contudo, durante a pandemia do Covid-19, foram estabelecidas pelo FNDE regras gerais para a distribuição de kits alimentares, umas que as escolas se encontravam fechadas e sem aulas. O Governo Federal atuou para promover a segurança alimentar e nutricional dos estudantes da rede pública. A entrega desses kits se deu por meio dos recursos financeiros do PNAE.

Além do desmonte que as PNSAN vieram sofrendo desde 2016, agravada substancialmente no governo Bolsonaro, há que se considerar ainda as consequências que a pandemia da COVID 19 trouxe para o cotidiano social. Neste sentido, Vale ressaltar que com o fechamento das escolas durante a pandemia da COVID –19 aumentaram substancialmente os índices de insegurança alimentar no país já que, conforme já dissemos, os alimentos oferecidos na merenda escolar são adquiridos com recursos que o governo federal provenientes do FNDE¹⁷.

A FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano á alimentação e a Nutrição Adequada¹⁸ publicou em dezembro de 2021 um informe que trata da fome em tempos de pandemia e desmonte das políticas na conjuntura atual, nele podemos observar o aumento da fome, insegurança alimentar e desmonte das políticas públicas de acesso ao DHAA. Segundo o documento

Quem primeiro sentiu as consequências dessas decisões foram os grupos que têm seus direitos negados historicamente: a população negra, as

¹⁷ O PNAE passou a ser uma política multissetorial, quando foi definido através da lei 11.947 que trinta por cento dos recursos repassados deveriam ser destinados a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar. Os recursos que são destinados ao PNAE não alcançam em sua totalidade os objetivos desta política.

¹⁸ A FIAN Brasil foi fundada no ano 2000 e, desde 2015, tem sua sede em Brasília (DF). Ao longo desses anos as equipes da FIAN monitoraram e exigiram direitos junto a diversos casos/comunidades, a exemplo das comunidades vazanteiras e do território quilombola de Brejo dos Crioulos, no estado de Minas Gerais, e a comunidade de Sururu de Capote, em Alagoas.

mulheres, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais (como quilombolas e caiçaras) e os grupos empobrecidos do campo e das cidades. (BIOND, 2021).

É justamente no ceio desses grupos que se encontram os alunos de escolas públicas que são atendidas pelo PNAE e que estão tendo a insegurança e a incerteza de que o acesso ao DHANA através da alimentação escolar está sendo retirado.

Analisando o processo histórico do PNAE e toda a conjuntura atual, seja ela política, econômica, cultural ou de saúde o que se pode afirmar é que se tem sofrido muitas perdas em relação ao DHAA. No informe o FIAN traz uma colocação que resume em linhas gerais o que estamos enfrentando.

Hoje, mais da metade da população no Brasil sofre algum nível de insegurança alimentar e nutricional e tudo de que precisamos para a construção de sistemas alimentares soberanos e regenerativos – terra, água, proteção ambiental, política de estoques e preços, apoio à agricultura familiar – está sendo negado.

Vivemos um contexto de desmonte e retirada de direitos em todos os âmbitos da sociedade. Na atual conjuntura, a segurança alimentar, o direito humano a alimentação adequada e outros direitos que constam na constituição federal estão sendo negados. Diante de tudo que estamos vivendo, a consequência é o aumento da desigualdade social expressa na falta de acesso ao direito mínimo de todo ser humano que deve ser o acesso a uma alimentação que seja saudável, segura e frequente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou fomentar e discutir acerca da problemática do Direito Humano a alimentação Adequada e o combate à fome por meio do PNAE e os desafios encontrados para se manter no enfrentamento a fome no Brasil. Salientando a importância dentro do processo sócio histórico do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que está em detrimento a Segurança Alimentar e Nutricional.

O surgimento do PNAE teve grande contribuição dentro deste processo, uma vez que, foi criado em um período de grandes debates acerca da alimentação adequada no âmbito escolar. No período de criação do programa, o país encontrava-se em crescimento econômico, porém na mesma medida em que o crescia economicamente também aumentava a desigualdade social, e as mazelas criadas pela problemática da fome no país. Pra isto, o programa foi pensado para atuar no enfrentamento de tais mazelas.

Com ele outras iniciativas surgiram, tais como o PRONAF que fomenta e estimula a agricultura familiar no Brasil. Essas iniciativas tiveram grande impulso durante os governos petistas, especialmente no primeiro e segundo governo Lula, através da criação do Programa Fome Zero que reunia as iniciativas governamentais de enfrentamento à fome no país.

Na conjuntura atual, o Brasil vem enfrentando um acelerado desmonte de políticas sociais. Os ataques promovidos pela gestão do atual presidente, Jair Bolsonaro, têm afetado de forma intensa as iniciativas de combate à desigualdade social no país, tais como programas assistenciais. Dentre eles os que mais tem sofrido são os que focalizam o combate a fome e que num passado recente apresentaram números positivos como é o caso do PNAE.

Lutar contra esse cenário devastador é posteriormente reconstruir o que restou é o principal desafio que temos pela frente

REFERÊNCIAS

NUNES, ELAINE CRISE DO CAPITAL E AS CONSEQUENCIAS DA REVERSÃO NEOCOLONIAL PARA A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA, 2017. Tese, doutorado Serviço Social.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos internacionais. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** – PIDESC. Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 16. Abr. 2021.

BRASIL. Diário Oficial da União. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30683767/do1-2013-06-18-resolucao-n-26-de-17-de-junho-de-2013-30683763>. Acesso em: 15 jun. 2019.

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.** BRASÍLIA, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 14 jun. 2019.

COMO FUNCIONA O PRONAF. Disponível em:<<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/como-funciona-o-pronaf>>. Acesso em 26 jun.2019.

CONTI, Irio Luiz. **Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar.** Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, 2014. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

LOPES MARIA, Janice Buiate; **REZENDE**, Maria Teresa Nunes Pacheco. O Programa de Alimentação Escolar e a qualidade da merenda escolar em Uberlândia (MG). **Revista Horizonte Científico**, v. 8. n. 1. Julho de 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/24241>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Sobre o PNAE: o que é? Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MOSSMANN, Márcia Pozzagnol; **ARRUDA TEO**, Carla Rosane Paz. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. **Revista Interações**. v. 18. n. 2. Pp. 31-43. Campo Grande, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/inter/v18n2/1518-7012-inter-18-02-0031.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

O QUE É AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em:<<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>. Acesso em: 26 jun. 2019.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Dissertação de Mestrado Profissional. 133 f. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, Sandro Pereira. **Trajatória e Padrões de Mudança Institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, dezembro, 2019.

TELLES, Diogo. **Pouco valorizada, a agricultura familiar responde por 35% do PIB brasileiro – Fundação 1º de maio**, 2017. Disponível em: [HTTPS://www.solidariedade.org.br/fique-de-olho/pouco-valorizada-a-agricultura-familiar-responde-por-35-do-pib-brasileiro-fundacao-1o-de-maio](https://www.solidariedade.org.br/fique-de-olho/pouco-valorizada-a-agricultura-familiar-responde-por-35-do-pib-brasileiro-fundacao-1o-de-maio). Acesso em 20 jan. 2021.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbete MEC/USAID. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil.** São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <<HTTPS://www.educabrasil.com.br/mec-usaid/>>. Acesso em 06 mar 2021.

ABRANDH, O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, 2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san>. Acesso em: 12 agosto. 2021.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:
<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> Acesso em: 20 de janeiro de 2022

AGRONEGOCIO E AGRICULTURA FAMILIAR: a desfaçatez do Estado e a insustentabilidade do discurso do capital. Disponível em <<http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1427/1/Agroneg%C3%B3cio%20e%20agricultura%20familiar%20-%20a%20desfacatez%20do%20Estado%20e%20a%20insustentabilidade%20do%20discurso%20do%20capital.pdf>> Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

PMDB - Uma ponte para o futuro, BRASILIA, 2021, encontrado em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> Acesso em: 18 de MARÇO de 2022

BRASIL, Informe Dhana 2021: Pandemia, Desigualdade e Fome - FIAN Brasil Gestão 2021-2024, Brasília, 2021.

MACHADO, Neila Maria Viçosa - Pandemia, fome e miséria: uma relação destruidora, Fpolis, Junho/2020.

SCHOTTZ, Vanessa, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar, Rio de Janeiro, 2017.

THUSWOHL, Mauricio, Grupo de seis empresas controla mercado global de transgênicos, 2013.

JACCOUD, Luciana **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**, organizadora; Frederico Barbosa da Silva... [ET al.]. – Brasília: IPEA, 2005

Geografia da Fome Josué de Castro. Disponível em: [HTTPS://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXnZW9ncmFmaWFkb2JhcmF0YXxneDoxYTg2NjJkZGFjNmEwZjI1](https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXnZW9ncmFmaWFkb2JhcmF0YXxneDoxYTg2NjJkZGFjNmEwZjI1)

Crise Alimentar Mundial- Professora Donassolo Carraro-PDEP 2008/
Orientadora Prof. Ms. Maria José Castelano

Combate a Fome no Brasil: Uma Análise Histórica de Vargas à Lula.
Disponível em:
[HTTPS://pdfs.semanticscholar.org/f26b/38b483a3d340e474f50990df387f32eaacef.p
df](https://pdfs.semanticscholar.org/f26b/38b483a3d340e474f50990df387f32eaacef.pdf)