



## **A inclusão de alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma análise do PL 1790/20023**

*The inclusion of organic food in the national school food program (PNAE): na analisys of PL 1790/2023*

TEIXEIRA, Keilla de Cássia<sup>1</sup>; LISKA, Gilberto Rodrigues <sup>2</sup>; BORSATTO, Ricardo Serra<sup>3</sup>

<sup>1</sup> UFSCar, keillateixeira@estudante.ufscar.br; <sup>2</sup> UFSCar, gilbertoliska@ufscar.br; UFSCar; UFSCar, ricardo.borsatto@ufscar.br

### **RESUMO EXPANDIDO**

#### **Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia**

**Resumo:** O presente estudo tem como objetivo desenvolver uma análise do Projeto de Lei 1790/2023 de modo a evidenciar as proposições, alterações e disputas advindas do legislativo federal em torno do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio de proposições apresentadas por uma diversidade de Projetos de Lei, que buscaram e buscam inserir alterações na Lei 11.947 e, conseqüentemente na compra pública de alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Para tanto foi utilizada a abordagem de pesquisa documental através do levantamento de informações da base de dados do sítio eletrônico do Portal da Câmara dos Deputados. Da pesquisa realizada pode se constatar a utilização do mercado institucional de compras públicas do PNAE como um campo de disputa de interesses de segmentos industriais; para estabelecer a obrigatoriedade do consumo de seus produtos em uma injusta concorrência com os produtos da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** mercados institucionais; orgânicos; PNAE

#### **Introdução**

A fome, essa cicatriz histórica e profunda que afeta grande parte da sociedade, continua sendo um dos principais desafios enfrentados pela humanidade em uma realidade na qual atualmente 33 milhões de pessoas passam fome no Brasil, apresentando um aumento em 11,5 milhões de pessoas em insegurança alimentar na forma grave e 23,8 milhões de pessoas na forma grave ou moderada (FAO, 2022). Um cenário que evidencia a incapacidade do sistema alimentar global hegemônico em nos alimentar e, ainda mais, sua incapacidade em nos fornecer alimentos saudáveis (SONNINO, 2019). Trata-se da fome que se manifesta em uma sociedade na qual a comida é vista não apenas como um alimento, um sustento básico, mas, sobretudo como uma mercadoria. O grande 'nó', que necessita ser desatado para que o acesso à alimentação saudável e de qualidade seja, enfim, a garantia do alimento como um direito de todas as pessoas (ELIAS, 2021).



Pensar o acesso a alimentos de qualidade envolve pensar as formas como a agricultura se desenvolve no território e rever as bases do sistema hegemônico de produção, promovendo a construção de sistemas alimentares sustentáveis, fundados na agricultura orgânica e agroecológica, a fim de constituir um regime alimentar alternativo, valorizando a produção local, diversificada e respeitando o meio ambiente e as identidades culturais (COCA, 2016; FONINI; LIMA, 2013; GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020; SONNINO, 2019). O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, um programa de compras públicas, tem o potencial de incentivar a produção, a comercialização e o acesso a uma alimentação saudável, sendo um importante instrumento público para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar no Brasil (BOCCHI et al., 2019).

Considerado um dos maiores e mais abrangentes programas na área de alimentação escolar no mundo, também é uma das mais antigas políticas de alimentação. Entre 1995 e 2021, o PNAE ampliou sua cobertura de alunos atendidos de 33,2 para 39,4 milhões. Em paralelo, a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 4 bilhões de reais. Ou seja, um mercado bilionário que vive constantemente sob o alvo de interesse de setores industriais de alimentação, gerando uma intensa concorrência entre esses atores, que buscam ampliar sua participação no mercado do PNAE. Em 2009, a Lei Federal nº 11.947, em seu artigo 14, determinou que no mínimo 30% do valor repassado aos estados, municípios e Distrito Federal fossem utilizados, obrigatoriamente, na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009). Um movimento importante para o incentivo e fortalecimento da produção da agricultura familiar, articulada com a aquisição de alimentos sustentáveis e de qualidade.

Para além da aquisição compulsória da agricultura familiar, a regulamentação do programa traz em sua execução a priorização, sempre que possível, da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos certificados. Para estes produtos, é autorizado um acréscimo de 30% dos preços estabelecidos para os produtos convencionais, sendo permitida, às Entidades Executoras, a utilização de até 100% dos recursos na compra da agricultura familiar, inclusive orgânicos e/ou agroecológicos (BRASIL, 2020). Sendo uma indicação de priorização e não uma obrigatoriedade, cabe às entidades executoras do programa a decisão de comprar ou não os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar. Considerando o contexto apresentado, este estudo tem como objetivo desenvolver uma análise acerca do Projeto de Lei 1790/2023, o qual a ementa dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar da rede pública e privada de ensino, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

## **Metodologia**

O estudo adota os moldes da pesquisa documental a qual contempla técnicas



qualitativas para lidar com fontes secundárias e documentais. Para tanto foi utilizado a busca pelo assunto “PNAE” na base de dados do sítio eletrônico do Portal da Câmara dos Deputados, Atividades Legislativa, Propostas Legislativas, Projeto de Lei, etc.. Quanto à estrutura organizativa, inicialmente apresenta-se um breve relato do PNAE e em seguida, apresenta um quadro teórico das proposições contidas nos Projetos de Lei 1790/2023 e os apensados que tramitam em conjunto a fim de instituir obrigatoriedade de determinados produtos na compra de alimentação escolar estabelecida pela lei 11.947/2009. Por fim, as conclusões sobre esse campo de disputa em torno dos repasses financeiros do programa.

## Resultados e Discussão

O Projeto de Lei 1790/2023 apresentado pelo Deputado Marcos Tavares - PDT/RJ, propõe em sua ementa a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar da rede pública e privada de ensino, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. O referido PL atualmente se encontra apensado ao PL 208/2015, que por sua vez está apensado ao PL 4195/2012, somando um total de 21 projetos apensados tramitando conjuntamente. Abaixo selecionamos os projetos de mudanças na Lei 11.947/2009 e que em seu inteiro teor, propõe alterações que resultam em instituição de obrigatoriedade de alimentos específicos no cardápio da alimentação escolar:

Tabela 1 – Projetos de Lei que altera a Lei 11.947/2009 apensados ao PL 4195/2012

| Projeto de Lei | Situação                                                                                  | Autor(a)s                 | Ementa                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PL 4195/2012   | Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) | Afonso Hamm - PP/RS       | Acrescenta parágrafo ao art. 6º da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para tornar a carne suína obrigatória nos cardápios das refeições fornecidas pelo programa de alimentação escolar nas escolas |
| PL 5087/2019   | Apensado ao PL 4195/2012                                                                  | Luiz Nishimori - PL/PR    | Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para inserir o pescado e seus derivados no cardápio da alimentação escolar.                                                                                              |
| PL 4860/2019   | Apensado ao PL 4195/2012                                                                  | Zé Vitor - PL/MG          | Acrescenta §3º ao art. 12 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para obrigar a inclusão do café e do leite nos cardápios da alimentação escolar                                                                      |
| PL 208/2015    | Apensado ao PL 4195/2012                                                                  | Goulart - PSD/SP          | Altera a Lei 11.947, de 16 de junho, de 2009, para dispor sobre a priorização de alimentos orgânicos na composição dos cardápios da alimentação escolar.                                                                 |
| PL 1790/2023   | Apensado ao PL 208/2015                                                                   | Marcos Tavares - PDT/RJ   | Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar da rede pública e privada de ensino, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, e dá outras providências       |
| PL 3198/2021   | Apensado ao PL 208/2015                                                                   | Alexandre Frota - PSDB/SP | "Estabelece a preferência de compra de produtos orgânicos para a composição de merenda escolar na rede pública de educação."                                                                                             |
| PL 827/2019    | Apensado ao PL 208/2015                                                                   |                           | Altera a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer incentivos para a promoção da                                                                                                                              |



|               |                           |                                                    |                                                                                                                                                                  |
|---------------|---------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               |                           |                                                    | alimentação vegana nas escolas e para a conscientização acerca da importância da alimentação vegana nas escolas.                                                 |
| PL 6179/2016  | Apensado ao PL 208/2015   | Felipe Bornier - PROS/RJ                           | Institui incentivo a alimentação saudável de produtos orgânicos nas escolas                                                                                      |
| PL 610/2015   | Apensado ao PL 208/2015   | Zé Silva - SD/MG                                   | "Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar e dá outras providências."                                             |
| PL 1185/2015  | Apensado ao PL 208/2015   | Lobbe Neto - PSDB/SP                               | Dispõe sobre a substituição de alimentos não saudáveis, nas escolas de educação infantil e do ensino fundamental, público e privado.                             |
| PL 11226/2018 | Apensado ao PL 1185/2015  | Carlos Henrique Gaguim - DEM/TO                    | Dispõe sobre a OBRIGATORIDADE da substituição de alimentos não saudáveis nas escolas de educação infantil e do ensino fundamental dos setores público e privado. |
| PL 11064/2018 | Apensado ao PL 208/2015   | João Daniel - PT/SE                                | Dispõe sobre a obrigatoriedade da distribuição de frutas in natura em escolas de educação básica.                                                                |
| PL 2568/2022  | Apensado ao PL 11064/2018 | Bibo Nunes - PL/RS                                 | Acrescenta §3º ao art. 12 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir o suco de uva integral nos cardápios da alimentação escolar.                    |
| PL 2849/2019  | Apensado ao PL 11064/2018 | Felipe Carreras - PSB/PE                           | Estabelece a obrigatoriedade do uso exclusivo de alimentos in natura e minimamente processados em escolas da Educação Básica.                                    |
| PL 1248/2023  | Apensado ao PL 3355/2019  | Flávia Morais - PDT/GO, Amom Mandel - CIDADANIA/AM | Altera a Lei nº 11.947, de 2009, para dispor sobre a proibição de alimentos ultraprocessados na alimentação escolar.                                             |

Fonte: Elaboração própria

Da análise dos projetos apensados ao PL 4195/2012, fica muito claro o campo de disputa criado em torno do importante e potente mercado de compras públicas que o PNAE apresenta. Posicionando as escolas públicas como um mercado de escoamento e vazão da produção de determinados itens (VASCONCELOS, 2005). Ademais, é possível identificar que as propostas, embora apensadas juntamente em um PL final, possuem perspectivas de alimentação e, conseqüentemente de sistemas agroalimentares que caminham para direções distintas, não fazendo muito sentido o procedimento de apensação, uma vez que não se trata de matérias similares.

Sobre PL 1790/2023 chama a atenção duas questões: a ementa propõe a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar, não faz nenhuma referência aos alimentos agroecológicos, já inseridos, por exemplo, na priorização da normativa de implementação do programa; e a contemplação na ementa da rede privada de ensino, através do PNAE. O referido programa, que é viabilizado pelos repasses de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, como sabemos, trata-se de uma política pública e atende,



aproximadamente, 40 milhões de estudantes de toda a educação básica da rede pública de ensino, o equivalente a quase 20% da população brasileira atual, oferecendo refeições escolares durante o período letivo, na tentativa de suprir as necessidades nutricionais (INEP/MEC, 2021). Além do PL 1790/2023, estão apensados ao PL 208/2015, mais três projetos (PL 610/2015; 6179/2016; 3198/2021) que tratam da obrigatoriedade ou priorização dos alimentos orgânicos na alimentação escolar. Somando 5 projetos em tramitação tratando da inserção de orgânicos no PNAE. Nenhum dos mencionados aborda, cita ou contempla os alimentos agroecológicos.

## **Conclusões**

O PNAE é responsável pela oferta de alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica pública do Brasil. Para muitos desses estudantes, não raro, a refeição que se faz na escola, fornecida pelas compras públicas, é a única ou a principal fonte de acesso alimentar do dia. Quando as escolas, optam por comprar alimentos de produtores locais e de origem sustentável, guiadas pela implementação das legislações que as orientam, isso pode criar uma demanda por esses alimentos e incentivar a adoção de práticas mais sustentáveis e socialmente justas. Essa demanda também pode ajudar a criar mercados para agricultores e produtores locais, o que pode levar a uma economia mais diversificada e resiliente.

Segundo (GRISA et al., 2020), há mais de um século o Estado Brasileiro vem adquirindo produtos alimentares, com diversas configurações e objetivos. A partir do PNAE o papel das compras públicas foram ressignificados no país, quando diversos objetivos, finalidades e expectativas sociais, econômicas, ambientais, nutricionais e culturais a instrumentos rotineiros e operacionais da administração pública foram adicionados. Por intermédio das compras públicas de alimentos, o Estado tem a possibilidade de construir aparato institucional capaz de estimular mercados agrícolas regionais, incentivar a inclusão produtiva dos produtores familiares, menos capitalizados, e promover práticas que favoreçam uma maior aproximação entre os conceitos de segurança e soberania alimentar. (BACCARIN; FONSECA, 2022; CAMARGO et al., 2016; CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2016; GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020; SONNINO, 2019).

Neste sentido, as compras públicas podem ser utilizadas para promover a transição para sistemas alimentares mais saudáveis, que levem em conta os impactos ambientais e sociais da produção de alimentos, além de contribuir para um consumo político que reconhece e valoriza a forma como o alimento foi produzido e seus valores intrínsecos (GRISA et al., 2020). Em resumo, as compras públicas podem ser uma ferramenta importante para incentivar em sistemas agroalimentares, pois elas podem criar demanda por alimentos mais consumidores, saudáveis e socialmente justos, incentivar a adoção de práticas mais atraentes e diversificar a economia local.



## Referências bibliográficas

BACCARIN, José Giacomo et al. A concepção de compras públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a realidade de agricultores familiares e agentes públicos no estado de São Paulo, **REVISTA NERA**, v. 25, n. 63, 2022

BOCCHI, Carmem Priscila et al. A década da nutrição, a política de segurança alimentar e nutricional e as compras públicas da agricultura familiar no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 43, 2019.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite; BACCARIN, José Giacomo; DA SILVA, Denise Boito Pereira. Mercados institucionais para a agricultura familiar e soberania alimentar. 2016.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite; DE SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira; BORSATTO, Ricardo Serra. Compras públicas estaduais na formação de sistemas agroalimentares locais: um olhar sobre o estado de São Paulo. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 41, n. 2, p. 262-279, 2021.

COCA, Estevan L F. **20 ANOS DA PROPOSTA DE SOBERANIA ALIMENTAR: CONSTRUINDO UM REGIME ALIMENTAR ALTERNATIVO/20 years of the food sovereignty proposal: building an alternative food regime/20 años de la propuesta de la soberanía alimentaria: la construcción de un régimen alimentario alternativo**. 2016.

ELIAS, Denise. O alimento-mercadoria e a fome no Brasil. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 41, 2021. See More

FAO. (2022). “O Estado de Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo”. <https://www.Fao.Org/Documents/Card/En/c/Cc0639en> .

FONINI, Regiane; LIMA, José Edmilson Souza. Agrofloresta e alimentação: o alimento como mediador da relação sociedade-ambiente. **STEMBOCK, W.; SILVA, LC; SILVA, RO; RODRIGUES, AS**, p. 197-231, 2013.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio; VASCONCELLOS, Fernanda Castilhos França de. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. **A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. p. 69-90, 2020.

SONNINO, Roberta. Traduzindo dietas sustentáveis em prática: o potencial da compra pública de alimentos. **Redes** , v. 24, n. 1, pág. 14-29, 2019.