

 Flávia Pascoal Ramos¹
 Barbara Eduarda Panelli-Martins²
 Sandra Maria Chaves dos Santos³

¹ Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de Nutrição. Campus Realeza, Realeza, PR, Brasil.

² Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências da Saúde. Santo Antônio de Jesus, BA, Brasil.

³ Universidade Federal da Bahia, Departamento de Ciências da Nutrição, Escola de Nutrição. Salvador, BA, Brasil.

Este artigo é oriundo da tese intitulada "Análise das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto da formulação de políticas públicas", autoria de Flávia Pascoal Ramos e orientação da Profa. Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos, pelo programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, defendida em maio de 2021.

Correspondência
Flávia Pascoal Ramos
flaviapramoss@gmail.com

Repercussões das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nas propostas legislativas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar

Repercussions of the National Food and Nutrition Security Conferences on legislative proposals for the National School Feeding Program

Resumo

Introdução: As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) foram realizadas no Brasil no período de 1994 a 2015. Por seu caráter intersetorial e multidimensional, as CNSAN debateram um amplo conjunto de temas e recomendações de políticas e programas, dentre eles, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Objetivo:** Analisar as repercussões das recomendações das CNSAN direcionadas ao PNAE no processo legislativo. **Métodos:** Trata-se de estudo documental, realizado em duas fases: a primeira consistiu na identificação de recomendações para políticas públicas de SAN contempladas nos relatórios das cinco CNSAN direcionadas ao PNAE; a segunda, na busca de projetos legislativos que tivessem pertinência temática com as demandas das CNSAN no período de 24 meses após cada evento. **Resultados:** Identificou-se, nas CNSAN, um total de 24 recomendações para atualização do PNAE e 24 projetos legislativos que tratam integral ou parcialmente dos temas e se distribuem de forma desigual entre as CNSAN. Foram encontrados projetos legislativos para 41,7% das recomendações das CNSAN para o PNAE, indicando que há convergência entre a agenda das CNSAN e do Legislativo brasileiro; as recomendações de universalização do programa e de reajuste dos valores repassados pela União para estados e municípios sobressaíram quanto ao número de projetos no Legislativo, indicando foco na garantia do direito à alimentação escolar; duas leis foram aprovadas para o período estudado. **Conclusão:** Tais resultados podem estar relacionados à abertura do congresso para as recomendações das CNSAN, devido ao modelo de governança adotado no período analisado.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Alimentação escolar. Políticas públicas. Participação social.

Abstract

Introduction: The National Food and Nutrition Security Conferences (from Portuguese: *Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional* (CNSAN)), were held in Brazil from 1994 to 2015. Due to its intersectoral and multidimensional nature, the CNSAN debated a wide range of themes, policy and program recommendations, among it, the National School Feeding Program (from Portuguese: *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE)). **Objective:** To analyze the repercussions of CNSAN recommendations directed to PNAE in the legislative process. **Methods:** This is a documentary study, carried out in two phases: the first consisted of identifying recommendations for public

policies included in the reports of the five *CNSAN* directed to the *PNAE*; the second, in the search for legislative projects that had thematic relevance with the demands of *CNSAN* in the 24-month period after each event. **Results:** A total of 24 recommendations for updating the *PNAE* and 24 legislative projects were identified in the *CNSAN*, which fully or partially address the topics and are unevenly distributed among it. Legislative projects were found for 41.7% of the *CNSAN* recommendations for the *PNAE*, indicating that there is convergence between the *CNSAN* agenda and the Brazilian Legislature; the recommendations for universalizing the program and readjusting the amounts transferred by the Union to states and municipalities stood out in terms of the number of projects in the Legislature, indicating a focus on guaranteeing the right to school meals; two laws were approved for the period studied. **Conclusion:** The results may be related to the opening of the congress to the *CNSAN* recommendations, due to the governance model adopted in the period analyzed.

Keywords: Food and Nutritional Security. School meals. Public policy. Social participation.

INTRODUÇÃO

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas realizadas no Brasil se tornaram espaços de interlocução e tomada de decisão conjunta entre governo e sociedade civil, para as políticas setoriais no nível nacional, caracterizando-se como instituições participativas de deliberação dos três níveis de governo.^{1,2} Essas conferências são organizadas tematicamente e precedidas por etapas municipais e/ou estaduais ou regionais,³ gerando relatórios cujas recomendações são discutidas nas etapas subsequentes, com o propósito de contribuir para formulação, revisão ou atualização de políticas públicas.⁴

No caso da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), as Conferências Nacionais de SAN (CNSAN), realizadas a partir de 1994,⁵ foram organizadas e convocadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão consultivo da Presidência da República. A partir de 2003, observou-se uma ampliação das conferências no Brasil,⁴ devido à maior sensibilidade governamental à participação popular nos processos decisórios.

O CONSEA, instituído em 1993 em resposta às demandas da sociedade civil e extinto em 1995, foi restabelecido em 2003, no início do governo Lula.⁶ Com a aprovação da Lei orgânica de SAN (LOSAN),⁷ em 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o CONSEA passou a integrá-lo. Todavia, em 2019, o CONSEA foi extinto e a realização de CNSAN, paralisada.⁶ Tal cenário aponta para a relevância de sistematizar e analisar as demandas apresentadas nas CNSAN.

Por seu caráter intersetorial e multidimensional, as CNSAN debateram um amplo conjunto de temas e recomendações de políticas e programas, dentre eles, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE é a política pública brasileira de maior longevidade na área de SAN, com investimentos financeiros, cobertura expressiva de beneficiários por meio do fornecimento de refeições nas escolas,⁸ incorporando em suas estratégias alguns princípios para a gestão e a execução da alimentação escolar (AE) como participação social, universalidade, Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e respeito aos hábitos e tradições regionais.⁹

O Programa foi ampliado de 1995 a 2015, tanto em termos de alocação de recursos (de 0,59 a 3,759 bilhões de reais), de cobertura populacional (33,2 a 41,5 milhões de escolares) e de estratégias operacionais, quanto em sua ressignificação como política pública.^{9,10} Dentre tais avanços, a obrigatoriedade da aquisição de produtos da agricultura familiar favoreceu a inclusão de alimentos regionais e locais e a SAN dos escolares e dos produtores familiares.⁹

Nos últimos anos, diversos estudos buscaram caracterizar o fenômeno das conferências, especialmente quanto à responsividade do governo e seu impacto em políticas públicas.^{4,11-14} Pogrebinschi & Ventura⁴ e Pogrebinschi & Santos¹² investigaram as repercussões das recomendações das conferências no Poder Legislativo, isto é, na geração e aprovação de normas jurídicas de interesse para as políticas públicas.

O Poder Legislativo é ator político fundamental na relação existente entre política social e democracia,¹⁵ e tem papel decisivo nas políticas públicas por ser o poder que produz leis que orientam a atuação governamental e dos atores interessados nos efeitos destas.¹⁶ Ao processo que ausculta demandas de grupos de interesse e dá origem aos dispositivos legais, dá-se o nome de processo legislativo. Significa, portanto, o conjunto de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo, de acordo com regras previamente fixadas, para elaborar normas jurídicas (emendas à Constituição, leis ordinárias e outros tipos normativos dispostos no art. 59 da Constituição Federal).¹⁷

Considerando que as cinco CNSAN foram oportunidades de reconhecimento das demandas da sociedade civil organizada para o Programa, e a existência de lacunas na produção bibliográfica sobre o tema, objetivou-se analisar as repercussões das recomendações das CNSAN direcionadas ao PNAE no Poder Legislativo.

MÉTODOS

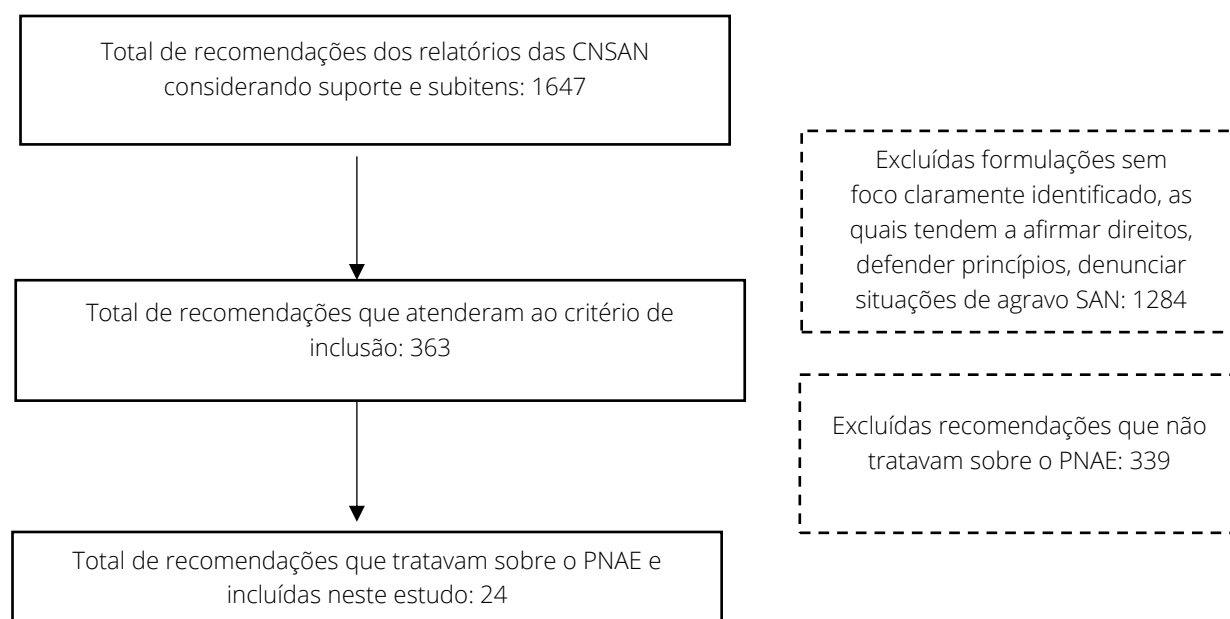
Realizou-se pesquisa exploratória, a partir de análise documental, procedimento metodológico que utiliza dados de fontes primárias.¹⁸

A coleta de dados foi realizada em duas fases. Na primeira, coletaram-se os relatórios finais das cinco CNSAN contendo a sistematização de todas as recomendações aprovadas nas plenárias, acessados na página do CONSEA (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>) em junho de 2018.

Foram analisadas 1.647 recomendações desses relatórios, considerando os suportes das recomendações e todos os subitens relacionados. Aplicou-se o critério de inclusão, selecionando as recomendações voltadas à criação e/ou atualização de políticas, programas e projetos de interesse para promoção e garantia da SAN e do DHAA, no plano do legislativo.

No processo de seleção das recomendações, foram excluídas aquelas sem foco claramente identificado, as quais tendiam a afirmar direitos, defender princípios e denunciar situações de agravo à SAN. Ao final, foram selecionadas 363 recomendações que atendiam ao critério amplo de inclusão. Essas recomendações foram organizadas em categorias temáticas e, posteriormente, classificadas segundo foco no PNAE. Assim, foram identificadas 24 recomendações que integram este estudo (Figura 1).

Figura 1. Fluxograma do processo de seleção das recomendações das CNSAN para o PNAE no período de 1994-2015. Brasil, 2021.



Na segunda fase foram identificados, no Legislativo, projetos sobre o PNAE que tivessem pertinência temática com as recomendações selecionadas, por meio de consultas aos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.leg.br>) e do Senado Federal (<http://www.senado.leg.br>).

Buscou-se por espécies legislativas como Projetos de Lei (PL), de Emenda Constitucional (PEC), de Decreto legislativo, de Lei complementar, de Lei de conversão (PLV), de Resolução e de Medida provisória descritas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988 como normas sujeitas ao processo legislativo. A coleta foi realizada entre novembro de 2019 e janeiro de 2020, adotando como palavras-chave “Programa Nacional de Alimentação Escolar” e “Programa de Alimentação Escolar”. Foram selecionados projetos cuja apresentação no plenário ocorreu no período de 24 meses a partir da realização da CNSAN de referência.

Em etapa seguinte, os projetos legislativos foram integralmente analisados e confrontados com as recomendações das CNSAN. Para tanto observou-se, no conteúdo, quais possuíam pertinência temática com as recomendações, descartando as demais.

Para coleta dos dados, foram elaborados dois formulários de extração no programa Microsoft Excel 2010. No primeiro, foram identificadas as recomendações das CNSAN e coletados dados dos projetos legislativos, a saber: identificação do projeto, ementa, justificativa, origem da proposta (Senado ou Câmara), estágio de tramitação da proposta, à(s) qual(is) diretriz(es) do PNAE correspondia: Alimentação Adequada e Saudável (AAS), Educação Alimentar e Nutricional (EAN), Universalidade, Controle social, Desenvolvimento sustentável e Direito à alimentação escolar; e se respondia à CNSAN integral ou parcialmente.

No segundo formulário, identificaram-se a proposta e suas ementas, e foram coletados dados dos proponentes: nome, idade (calculada em relação à data de apresentação do projeto), formação (ensino fundamental, médio ou superior), unidade federativa e partido político afiliado dos autores à época de apresentação da proposta, bem como posição quanto ao governo vigente, informações colhidas nas biografias dos parlamentares disponíveis nos sítios da Câmara ou do Senado e do Tribunal Superior Eleitoral.

A análise dos dados deu-se em duas etapas: a primeira, com base nos dados de caracterização dos projetos e dos autores; e a segunda, referente ao conteúdo dos mesmos e sua relação com as recomendações das CNSAN. Os dados foram tabulados e tratados por distribuição e frequência para as análises.

RESULTADOS

Caracterização geral

Identificou-se, dentre as CNSAN, um total de 24 recomendações para atualização do PNAE, enquanto as buscas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal retornaram 36 PL e PEC relacionadas a alguma dessas recomendações. Na análise dos projetos encontrados, excluiu-se um PL por indisponibilidade do original. Os demais foram analisados integralmente e associados às recomendações das CNSAN; dois foram excluídos por não se relacionarem ao PNAE e nove por não estarem relacionados com as recomendações, resultando em 24 PL e PEC que tratam integral ou parcialmente dos temas e se distribuem de forma desigual entre as CNSAN (Quadro 1).

Quadro 1. Distribuição de projetos legislativos segundo recomendações das CNSAN para o PNAE no período de 1994-2015, analisados neste estudo. Brasil, 2021.

CNSAN	Recomendações	Projetos
II CNSAN, 2004	Reformular a legislação do PNAE para garantir efetivamente a descentralização da alimentação escolar	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Aumentar e diferenciar per capita de acordo com a realidade socioeconômica dos municípios, priorizando populações específicas.	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Universalização da alimentação escolar para toda educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de Jovens e Adultos - EJA).	PLS nº 128, de 2006 PL nº 4.627/2004 PL nº 6.282/2005 PL nº 3.875/2004
	Incluir nutricionista na formulação, acompanhamento e monitoramento do PNAE	PL nº 6.483/2006
	Aumentar o valor per capita a ser repassado pelo Governo Federal para aquisição da alimentação escolar	PEC nº 577/2006
	Incluir nutricionista na equipe gestora, na alimentação escolar, investindo na capacitação e atualização na área de SAN dos professores, profissionais e familiares	PL nº 6.194/2005 PL nº 5.598/2005 PL nº 3.310/2004
III CNSAN, 2007	Ampliar as ações do PNAE por meio da implementação, desenvolvimento e ampliação dos Centros Colaboradores de Alimentação Escolar (CECANE)	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Prever correções no valor per capita da alimentação escolar, visando manutenção do seu poder de compra	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Aprovar e implementar o PL da Alimentação Escolar, formulado com a contribuição do CONSEA, extensivo para a educação de jovens e adultos e aos alunos de ensino médio	PLV nº 8, de 2009 PLC nº 178, de 2008 PEC nº 214/2007 PL nº 1.659/2007
	Garantir as correções no valor per capita da alimentação escolar para a manutenção do poder de compra, incluindo a obrigatoriedade da contrapartida dos gestores estaduais e municipais	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
IV CNSAN, 2011	Proibição da utilização dos alimentos geneticamente modificados (OGM) na alimentação escolar, devido a referência de estudos científicos que comprovam os impactos de seu uso sobre a saúde humana	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Proibir a terceirização da gestão da alimentação escolar	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Estipular por meio de legislação específica, um percentual mínimo de contrapartida dos estados, DF e municípios para a aquisição de gêneros alimentícios	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Revisar a Lei de Diretrizes Básicas (LDB) e a lei do PNAE para assegurar alimentação escolar durante o período de férias e recesso em creches públicas	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Proibir a terceirização da alimentação escolar, devendo ser assegurado pelos estados, DF e municípios as condições de infraestrutura e recursos humanos para a gestão pública dos programas	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Estabelecer percentual mínimo de aquisição de produtos agroecológicos da agricultura familiar para o PNAE, com aumento gradual do percentual de compra (5% no primeiro ano, 10% no segundo ano, 15% no terceiro ano etc.)	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação

Quadro 1. Distribuição de projetos legislativos segundo recomendações das CNSAN para o PNAE no período de 1994-2015, analisados neste estudo. Brasil, 2021.

IV CNSAN, 2011	Assegurar ação orçamentária e repasse de recursos financeiros para as ações de EAN no âmbito do PNAE	PL nº 4.097/2012 PL nº 4.516/2012
	Aprimorar Resolução FNDE nº 38/2009 para possibilitar que os grupos informais comercializem sua produção para todos os municípios e estados, independentemente do valor total das chamadas públicas	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
VCNSAN, 2015	Aumentar o percentual de compra para 50%, aumentando gradativamente até atingir 100% em cinco anos, sendo no mínimo 25% orgânicos e/ou agroecológico	PLS nº 331, de 2017
	Reajustar anualmente o valor repassado para alimentação escolar pela União, de acordo com índices oficiais da inflação, desde que as entidades executoras façam sua contrapartida.	PLS nº 394, de 2016 PLS nº 360, de 2016 PL nº 4.902/2016 PL nº 7.342/2017 PL nº 7.254/2017
	Aumentar para 100% a compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE, com prioridade para alimentos orgânicos e agroecológicos	PL nº 5.131/2016
	Elevar o teto do valor de compra do PNAE por agricultor(a) familiar, pescador(a) artesanal e comunidade tradicional	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação
	Ampliar o valor per capita do PNAE, bem como o volume de frutas, legumes e verduras a serem ofertadas por semana na escola por meio de compra da agricultura familiar	PL nº 6179/2016
	Estabelecer teto do valor de compra por Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) no PNAE de forma escalonada, de acordo com a população dos municípios	Não foram identificados projetos relacionados a esta recomendação

PLS: Projeto de Lei do Senado; PL: Projeto de Lei; PEC: Projeto de Emenda Constitucional; PLV: Projeto de Lei de Conversão; PLC: Projeto de Lei da Câmara.

Fonte: elaboração própria.

Do total de 24 recomendações das CNSAN, dez (41,7%) tiveram algum projeto legislativo com pertinência temática, apresentados no período de até 24 meses após realização da CNSAN.

A maioria desses projetos (83,3%) teve origem na Câmara dos Deputados. No que tange à tramitação, 58,4% foram arquivados, encerrados ou apensados com tramitação encerrada e 8,3% foram transformados em lei (Tabela 1). Analisando as respostas, identificou-se que 66,7% responderam de forma parcial, atendendo a algum ponto da recomendação (Tabela 1).

Tabela 1. Caracterização dos projetos legislativos referentes ao PNAE, no período de 1994-2015, segundo origem da proposta, situação quanto à tramitação e tipo de resposta. Brasil, 2021.

Origem da proposta	N	%
Câmara dos deputados	20	83,3
Senado Federal	4	16,7
Situação do projeto		
Arquivado	7	29,2
Apensado com tramitação encerrada	3	12,5
Apensado em tramitação	6	25
Em tramitação	2	8,3
Tramitação encerrada	4	16,7
Transformado em Lei	2	8,3
Tipo de resposta		
Parcial	16	66,7
Integral	8	33,3

Fonte: elaboração própria.

A maioria dos projetos relacionava-se com a diretriz de direito à AE, amparadas principalmente pelas recomendações de reajuste periódico dos valores repassados pelo Programa (Quadro 2). As diretrizes de AAS e universalização também sobressaíram. Foi possível identificar um conjunto de recomendações que tinham como foco a inserção do nutricionista na AE para garantir a oferta de uma AAS, bem como para promoção da EAN e da SAN que deveriam ser inseridas no currículo escolar (Quadro 2).

Quadro 2. Distribuição de projetos legislativos segundo recomendação da CNSAN para o PNAE, no período de 1994 a 2015, proposição e justificativa do projeto e diretriz do PNAE. Brasil, 2021.

CNSAN	Recomendação da CNSAN	Identificação do projeto	Proposição	Justificativa	Diretriz(es) do PNAE
II CNSAN, 2004	Universalização da alimentação escolar para toda educação básica	PLS n° 128/2006	Inclui estudantes da educação fundamental de jovens e adultos como beneficiários do PNAE	Considera que a alimentação escolar é um direito dos alunos que não tiveram acesso ao ensino fundamental na idade esperada	Universalidade e direito à alimentação escolar
		PL n° 4.627/2004	Ofertar alimentação inclusive em período de férias em creches e classes de educação pré-escolar, do ensino fundamental e da educação especial	Considerando o Programa fome zero, afirma que a fome não tem férias e, portanto, a alimentação escolar deve ser ofertada o ano todo	Direito à alimentação escolar
		PL n° 6.282/2005	Atender ao ensino fundamental e médio	Refere a necessidade de expandir a alimentação escolar e outros programas ao ensino médio e apresenta previsão de aumento de gastos e de fontes para os mesmos	Universalidade e direito à alimentação escolar
		PL n° 3.875/2004	Atender ao educando, na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio públicos	Propõe assegurar aos estudantes do ensino pré-escolar e médio alimentação e outros programas, visando reduzir o abandono escolar	Universalidade e direito à alimentação escolar
	Incluir nutricionista na formulação, acompanhamento e monitoramento do PNAE	PL n° 6.483/2006	Fornecimento de alimentação diferenciada para alunos portadores de diabetes nas escolas públicas brasileiras.	Necessidade de o poder público promover o atendimento às necessidades específicas desses alunos	AAS e direito à alimentação escolar
	Aumentar o valor per capita a ser repassado pelo Governo Federal para aquisição da alimentação escolar	PEC n° 577/2006	Aumentar a destinação de recursos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino inclusive programas suplementares	Necessidade de estimular destinação regular de recursos orçamentários para alimentação escolar e outros programas que podem reduzir evasão escolar	Direito à alimentação escolar

Quadro 2. Distribuição de projetos legislativos segundo recomendação da CNSAN para o PNAE, no período de 1994 a 2015, proposição e justificativa do projeto e diretriz do PNAE. Brasil, 2021.(Cont)

CNSAN	Recomendação da CNSAN	Identificação do projeto	Proposição	Justificativa	Diretriz(es) do PNAE
II CNSAN, 2004	Incluir nutricionista na equipe gestora, na alimentação escolar, investindo na capacitação e atualização na área de SAN dos professores, profissionais e familiares	PL n° 6.194/2005	Obrigatoriedade da presença de Nutricionistas nas escolas do ensino fundamental e médio de rede pública em todo o Território Nacional.	Ressalta a necessidade de promover uma alimentação de qualidade para sucesso da educação e saúde dos escolares	AAS e EAN
		PL n° 5.598/2005	Inclusão da disciplina Educação e Segurança Alimentar nos Currículos do Sistema de Ensino.	Educar os alunos quanto aos benefícios de uma boa alimentação	AAS e EAN
		PL n° 3.310/2004	Princípios e diretrizes para as ações voltadas para a EAN e SAN e dá outras providências.	Propõe a inclusão da EAN de forma transversal nas matérias curriculares para promover a saúde e a nutrição	EAN
III CNSAN, 2007	Aprovar e implementar o PL da Alimentação Escolar, formulado com a contribuição do CONSEA, extensivo para a educação básica	PLV n° 8/2009	Amplia alimentação escolar para toda educação básica	Trata-se de uma versão da Lei 11.947/2009 do PNAE	Universalidade, AAS, EAN, direito à alimentação escolar, controle social e desenvolvimento sustentável
		PLC n° 178/2008	Estende o PNAE aos alunos do ensino médio da rede pública	Atender a necessidades de todos os alunos matriculados por meio do PNAE e de outros programas	Universalidade e direito à alimentação escolar
		PEC n° 214/2007	Inclui os alunos da educação infantil e do ensino médio como beneficiários do PNAE	garantir os programas suplementares da educação aos estudantes da educação básica a fim de garantir a presença e evitar o abandono escolar	Universalidade e direito à alimentação escolar
		PL n° 1.659/2007	Estende o PNAE aos alunos do ensino médio da rede pública	Reforça que o sucesso da universalização está na alimentação escolar e outros programas para garantir o acesso e permanência dos alunos na escola	Universalidade e direito à alimentação escolar

Quadro 2. Distribuição de projetos legislativos segundo recomendação da CNSAN para o PNAE, no período de 1994 a 2015, proposição e justificativa do projeto e diretriz do PNAE. Brasil, 2021.(Cont)

CNSAN	Recomendação da CNSAN	Identificação do projeto	Proposição	Justificativa	Diretriz(es) do PNAE
IV CNSAN, 2011	Assegurar ação orçamentária e repasse de recursos financeiros para as ações de EAN no âmbito do PNAE	PL nº 4.097/2012	Inclusão da educação nutricional no ensino fundamental	Justifica a partir de dados de obesidade no público jovem e entende a EAN como um meio para possibilitar escolhas alimentares mais saudáveis	EAN
		PL nº 4.516/2012	Institui o Programa "Horta na Escola", como recurso pedagógico	Justificativa baseada em estudo científico que aponta os benefícios da horta na escola	AAS e EAN
V CNSAN, 2015	Aumentar o percentual de compra para, no mínimo 50%, aumentando gradativamente até atingir 100% em cinco anos, sendo no mínimo 25% orgânicos e/ou agroecológico.	PLS nº 331/2017	Estabelecer que 50% dos recursos financeiros repassados pela União para o PNAE sejam destinados à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.	Considera que o percentual estabelecido na Lei ainda é modesto, não fazendo jus ao peso da agricultura familiar na produção dos alimentos consumidos no país	Desenvolvimento sustentável e AAS
	Reajustar anualmente o valor repassado para alimentação escolar pela União, de acordo com índices oficiais da inflação, desde que as entidades executoras façam sua contrapartida.	PLS nº 360/2016	Estabelecer o reajuste anual do valor per capita do PNAE, definindo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como índice utilizado para o cálculo do percentual do reajuste.	Aponta que o PNAE conviveu com frequentes congelamentos e que os valores repassados são baixos e insuficientes para assegurar o bom funcionamento do programa no âmbito dos municípios	Direito à alimentação escolar
		PLS nº 394/2016	Estabelecer o reajuste anual do valor per capita do PNAE, definindo o IPCA como índice utilizado para o cálculo do percentual do reajuste.	Aponta que o PNAE conviveu com frequentes congelamentos e que os valores repassados são baixos e insuficientes para assegurar o bom funcionamento do programa no âmbito dos municípios	Direito à alimentação escolar
		PL nº 4.902/2016	Reajuste anual dos valores per capita para oferta da alimentação escolar pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro que lhe substituir	Justifica com a defasagem no reajuste do valor repassado e que o INPC se relaciona com população-objetivo (rendimentos entre 1 e 5 salários mínimos)	Direito à alimentação escolar

Quadro 2. Distribuição de projetos legislativos segundo recomendação da CNSAN para o PNAE, no período de 1994 a 2015, proposição e justificativa do projeto e diretriz do PNAE. Brasil, 2021.(Cont)

CNSAN	Recomendação da CNSAN	Identificação do projeto	Proposição	Justificativa	Diretriz(es) do PNAE
		PL nº 7.342/2017	Os valores do per capita para oferta da alimentação escolar serão reajustados anualmente com patamar mínimo do índice oficial de inflação nacional	os valores dos repasses devem estar vinculados a referências que garantam ao menos a manutenção de condições básicas de fornecimento de merenda escolar	Direito à alimentação escolar
		PL nº 7.254/2017	Atualização anual dos valores por aluno do PNAE, segundo o índice oficial de inflação adotado pelo Banco Central do Brasil	Trata-se de uma despesa cujos custos se elevam anualmente	Direito à alimentação escolar
	Aumentar para 100% a compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE, com prioridade para alimentos orgânicos e agroecológicos	PL nº 4.012/2015	Aumento progressivo, por um período de dez anos, devendo chegar a 100% da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar	Justifica que tal ampliação garante uma alimentação mais saudável e adequada aos estudantes	Desenvolvimento sustentável e AAS
		PL nº 5.131/2016	Cria a política de incentivo à produção de alimentos livres de agrotóxicos e funcionais.	Para melhorar a saúde da população por meio de bons hábitos alimentares, pois, tratar doenças crônicas é mais oneroso para a sociedade.	Desenvolvimento sustentável e AAS
	Ampliar o valor per capita do PNAE, bem como o volume de frutas, legumes e verduras a serem ofertadas por semana na escola por meio de compra da agricultura familiar	PL nº 6.179/2016	Institui incentivo a alimentação saudável de produtos orgânicos nas escolas.	Justifica que o financiamento dos sistemas orgânicos de produção pecuária em condições mais favorecidas que os sistemas convencionais constitui importante medida	Desenvolvimento sustentável e AAS

PLS: Projeto de Lei do Senado; PL: Projeto de Lei; PEC: Projeto de Emenda Constitucional; PLV: Projeto de Lei de Conversão; PLC: Projeto de Lei da Câmara; EAN: Educação Alimentar e Nutricional; AAS: Alimentação Adequada e Saudável.

Fonte: elaboração própria.

Em relação aos proponentes, observou-se que 58,3% deles tinham acima de 50 anos; 87,5% possuíam nível superior e 62,5% representavam a Região Sudeste (Tabela 2). Quanto ao número de projetos por partido e sua relação com o governo, identificou-se que 75% dos projetos eram do governo ou seus aliados, tendo alguns destes apresentando mais de uma proposta.

Tabela 2. Caracterização dos proponentes dos projetos legislativos referentes ao PNAE, no período de 1994-2015, segundo faixa etária, situação do partido, região e escolaridade. Brasil, 2021.

Faixa etária	N	%
30-39	7	29,2
40-49	2	8,3
50-59	9	37,5
60-69	5	20,8
sem autor	1	4,2
Situação do partido		
Governo - Situação	18	75,0
Oposição	5	20,8
Independente	1	4,2
Região		
Norte	2	8,3
Nordeste	2	8,3
Centro-Oeste	4	16,7
Sudeste	15	62,5
Sul	1	4,2
Escolaridade		
Fundamental	1	4,2
Médio/técnico	2	8,3
Superior	21	87,5

Fonte: elaboração própria.

Repercussão das CNSAN em projetos sobre o PNAE

A I CNSAN não apresentou recomendação sobre o PNAE que atendesse ao critério de inclusão deste estudo. As recomendações da II CNSAN apresentaram maior correspondência com os projetos encontrados no Legislativo, seguida da IV CNSAN (Quadro 1).

Na II CNSAN, destacou-se a recomendação de universalização da AE para alunos da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e EJA, com quatro projetos legislativos. Dois atendem integralmente à demanda (PL nº 3.875/2004 e nº 6.282/2004).

Além desta, a recomendação da inserção do nutricionista no Programa, para zelar pela oferta de alimentação adequada e para garantir formação em EAN e SAN para a comunidade escolar, tiveram um e três projetos legislativos (PL nº 6.483/2006/ PL nº 6.194/2005, PL nº 5.598/2005 e PL nº 3.310/2004, respectivamente) (Quadro 1). Registra-se que o projeto de oferta da alimentação diferenciada para escolares com diagnóstico de hipertensão arterial e diabetes foi transformado na Lei nº. 12.982/2014.

As recomendações dessa CNSAN que não tiveram projetos no legislativo foram: aumentar e diferenciar o *per capita* repassados aos municípios de acordo com a realidade socioeconômica, considerando populações específicas e garantir efetivamente a descentralização da AE (Quadro 1).

Na III CNSAN, apenas uma das recomendações teve projeto legislativo. Trata-se da “aprovação e implementação do PL da AE, formulado com a contribuição do CONSEA, extensivo para a educação básica” (Quadro 1). Registra-se que o PLV nº 8/2009 foi transformado na Lei nº11.947/2009; os demais tiveram a tramitação encerrada. Todos os projetos referentes a essa recomendação atendiam integralmente à demanda e referiam-se especificamente às diretrizes de universalidade e direito à AE. O PLV surge a partir da aprovação de medida provisória com emendas pelo Congresso Nacional.

Três recomendações dessa CNSAN não tiveram projetos no Legislativo: ampliar as ações do PNAE por meio da implementação de CECANE, prever correções no valor *per capita* visando manter seu poder de compra e incluir a obrigatoriedade da contrapartida dos gestores estaduais e municipais (Quadro 1).

Referente à IV CNSAN, identificaram-se dois projetos legislativos para uma das recomendações: assegurar ação orçamentária e repasse de recursos financeiros para as ações de EAN no âmbito do PNAE (Quadro 1). Ambas atendem parcialmente à recomendação, pois tratam da inserção da EAN, uma delas por meio da instituição do Programa “Horta na escola” no currículo escolar, mas não especificam a destinação de financiamento para tal (PL 4.097/2012 e PL 4.516/2012). O PL 4.516/2012, que trata do programa Horta na escola, também estipulou a priorização no recebimento dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para as escolas que adotassem a proposta. No que se refere à tramitação, o primeiro segue apensado a outro projeto eo segundo foi arquivado. Ambos os PL atendem à diretriz de EAN, sendo que o PL 4.516/2012 atende também à diretriz de AAS.

Dentre as recomendações sem projetos legislativos, destacam-se: proibição da utilização de OGM na AE e assegurar AE durante o período de férias e recesso em creches públicas (Quadro 1).

Do total de seis recomendações da V CNSAN, quatro tiveram projetos legislativos (Quadro 1). Dentre elas, “reajustar anualmente o valor repassado para alimentação escolar pela União, de acordo com índices oficiais da inflação, desde que as entidades executoras façam sua contrapartida”, com cinco projetos. Pontua-se que todos esses projetos atenderam de forma parcial à demanda, pois, embora propusessem o reajuste anual, nenhum estabelecia a obrigatoriedade da contrapartida pelos executores (Quadro 2).

Dentre os projetos citados, dois são de origem do Senado e todos se referem à diretriz de direito à AE. O PL 4.902/2016, na sua integralidade, atendia também às diretrizes de desenvolvimento sustentável e AAS.

Cada recomendação a seguir gerou um projeto legislativo: “aumentar o percentual de compra da agricultura familiar para, no mínimo, 50%, aumentando gradativamente até atingir 100%”; “aumentar para 100% a compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE”; “ampliar o valor *per capita* do PNAE,

bem como o volume de frutas, legumes e verduras a serem ofertadas” (Quadro 1). Para a primeira recomendação, tem-se o PLS nº 331/2017, que atende parcialmente à recomendação ao propor que o mínimo de recursos utilizados para compra da AF seja de 50% sem, contudo, prever aumento gradativo. Considera-se que essa proposta atende às diretrizes de desenvolvimento sustentável e AAS.

Os dois demais projetos legislativos (PL nº 5.131/2016 e 6.179/2016) seguem em tramitação apensados a outros projetos e respondem parcialmente às demandas da CNSAN, atendendo às diretrizes de desenvolvimento sustentável e AAS.

As recomendações sem projetos foram: “elevar o teto do valor de compra do PNAE por agricultor(a) familiar, pescador(a) artesanal e comunidade tradicional” e estabelecer teto do valor de compra por DAP no PNAE de acordo com a população dos municípios (Quadro 1).

DISCUSSÃO

Caracterização geral

Dentre as recomendações das CNSAN para o PNAE, 41,7% tiveram projetos no Legislativo com pertinência temática. Ainda que esse dado possa ser relativizado, supondo-se superposições entre a agenda do Legislativo e as recomendações das CNSAN devido à história do PNAE na agenda política, trata-se de um resultado importante, pois expõe a relação das demandas das CNSAN com os projetos apresentados no Legislativo. Pogrebinski & Santos¹² sinalizam que o envolvimento do Legislativo com as recomendações das conferências se tornou significativo a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Argumenta-se, neste estudo, com base nos autores supracitados, que essa pertinência temática dos projetos legislativos com as recomendações das CNSAN não é casual e que no Brasil houve reforço às instituições representativas no período analisado.

Para demonstrar a relação dos projetos do Legislativo com as recomendações das CNSAN, adotou-se o período de 24 meses após a realização de cada CNSAN. Considerando que o intervalo entre as CNSAN é de aproximadamente quatro anos, considerar um tempo maior poderia se sobrepor ao período da CNSAN seguinte. Essa escolha pressupõe um tempo de processamento entre a publicação do relatório e a entrada no plano legislativo, ademais, Pogrebinski & Santos,¹² ao estudarem o impacto das conferências nacionais realizadas no período de 1988 a 2010, adotaram o período de um ano.

Nesse intervalo de tempo, duas leis foram aprovadas. Embora pareça pouco representativo, é relevante ao demonstrar a relação entre as agendas das CNSAN e do Legislativo. Pogrebinski & Santos¹² identificaram 15 leis relacionadas às resoluções e diretrizes de 80 conferências que foram aprovadas e sancionadas um ano após sua realização e publicação de suas deliberações. Para os autores, embora seja um número baixo, considerando todo período avaliado, é preciso contar que o intervalo de um ano é muito curto para que todo o processo seja finalizado.

A maior parte dos projetos teve origem na Câmara dos Deputados, o que pode estar relacionado ao papel da Câmara como órgão com mais ausculta de demandas da sociedade e grupos de interesse.¹⁹

Dos projetos analisados neste estudo, 33,3% responderam de forma integral às demandas da CNSAN. Resultados distintos foram identificados por Pogrebinski & Ventura⁴ ao avaliarem o impacto, em políticas públicas, das diretrizes elaboradas em conferências nacionais realizadas no Brasil no período de 2003 a 2010 no Legislativo, em que 50% das respostas positivas às diretrizes das conferências foram atendidas integralmente. Entendendo que as CNSAN compreendem o processo de formação da agenda, este dado pode indicar uma dificuldade do Legislativo em converter tais demandas em projetos, seja por discordar da recomendação ou mesmo por decidir enfrentar algo que já estava pautado e, dessa forma, atender parcialmente ao apresentado.

A diretriz do PNAE com maior número de projetos legislativos foi “direito à AE”, isto porque a demanda das CNSAN tinha como foco a garantia da oferta da AE.

Somam-se a esta, as diretrizes de EAN e AAS. A relevância da EAN enquanto estratégia para promover escolhas alimentares saudáveis ou mesmo para prevenir as doenças crônicas não transmissíveis em escolares no país foi defendida em alguns projetos. Ressalta-se que, no contexto da realização do DHAA e da garantia da SAN, a importância da EAN, especialmente nas escolas, tem sido reconhecida.^{20,21} Em 2012, o lançamento do Marco de Referência de EAN para Políticas Públicas,²² documento que apresenta conceitos, princípios e diretrizes para a prática de EAN, se constituiu num importante guia para qualificar as ações de EAN em diferentes contextos.

A diretriz de controle social foi a menos relacionada com os projetos trabalhados, refletindo sua incipiente presença nas CNSAN. O Conselho de Alimentação Escolar foi criado em 2000, como órgão colegiado com função de zelar pela qualidade da AE. Sua regularização é exigida como requisito para o repasse de verbas para estados, Distrito Federal (DF) e municípios.⁹ No entanto, estudos apontam fragilidades nos conselhos, como: precária formação de conselheiros e desconhecimento do seu papel; integrantes com vínculos políticos; ausência ou precário suporte administrativo ao desenvolvimento de suas atividades etc.²³ É possível que tais condições tenham contribuído para menor reflexão e formulação sobre no espaço da CNSAN.

A maioria dos projetos (75%) é oriunda de parlamentares aliados ao governo. O Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no governo durante todo período analisado, com flutuação de partidos aliados. Pogrebinski & Santos¹² registram que, a partir de 2003, com a eleição de Lula e a coalização do PT e demais partidos de esquerda dominante no Congresso, as conferências nacionais se tornaram mais efetivas e presentes no cenário político, bem como houve reforço entre as dimensões representativas e participativas da democracia. Pogrebinski & Ventura⁴ também identificaram, nesse contexto, maior índice de respostas positivas entre os partidos da base governista.

A maioria dos proponentes representava a Região Sudeste do país; sugere-se, todavia, a realização de estudos para melhor compreender essa relação.

Repercussão das CNSAN em projetos sobre o PNAE

O PNAE é a política pública de maior longevidade na área de SAN no Brasil. Criado em 1955, num contexto em que a fome e a desnutrição eram denunciadas como graves problemas de saúde pública, o objetivo do Programa à época era ofertar alimentação nas escolas contando com doação de alimentos.⁹ Reformulado ao longo dos anos, o PNAE foi ampliado quanto a cobertura e qualificação da oferta de refeições, incorporando a garantia ao DHAA e da SAN.²⁴

Esse processo de avanço do Programa se deu por etapas: de 1955 até 1970, predominou a participação de organismos internacionais; a partir de 1970, destacou-se a oferta de alimentos formulados produzidos pela indústria alimentícia;²⁴ em 1994, a descentralização possibilitou a adequação da oferta aos hábitos regionais e a inserção da pequena empresa, do comércio e do pequeno produtor local.⁹ Para Peixinho,⁹ a estratégia do Programa Fome Zero deu à AE a dimensão de prática pedagógica, visando à promoção da saúde e da SAN.

As recomendações das CNSAN, bem como a construção dos projetos legislativos relativos ao PNAE variaram ao longo das edições e acompanharam um processo de amadurecimento do programa a partir da atuação e mobilização de atores sociais no campo político, científico e popular. O fato de não haver recomendações da I CNSA pode estar relacionado a que, à época, as demandas sociais no campo da SAN eram mais estruturais. Com o avanço do debate e das conquistas, novas demandas foram surgindo, como se constata ao observar o amadurecimento e ampliação das recomendações nas CNSAN subsequentes.^{25,26}

O ano de 2003 foi marcado pelo início do governo Lula que apresentou como foco de ação a garantia da SAN aos brasileiros desenvolvendo diversas ações neste sentido, apoiadas pelo Legislativo, também sensibilizado a esta demanda.¹⁴

Como reflexo, pôde-se observar maior número de recomendações na II CNSAN e maior resposta do Legislativo. Corroborando, Peixinho⁹ resalta que avanços importantes para o PNAE foram identificados a partir desse período. A recomendação de universalização da AE recebeu o maior número de projetos. Esta ampliação da oferta de programas suplementares, tais como o PNAE, material didático, transporte e assistência à saúde para todo o ensino básico foi inserida no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009.²⁷

A inserção do nutricionista na gestão do Programa, recomendação contemplada em projetos legislativos, ilustra a busca pela qualificação do PNAE para a garantia do DHAA e da SAN.²⁸ Inicialmente responsável pela elaboração dos cardápios a partir de 1994, o nutricionista passou a responsável técnico pelo PNAE em 2006, atribuição ratificada em 2009 pela Lei nº 11.947.^{10,28} Tal processo compreende desde a interação com agricultores familiares para conhecer o perfil da produção para inserção de produtos no cardápio e diversas atribuições definidas pelo Conselho Federal de Nutricionistas e pelo FNDE, até o acompanhamento do estado nutricional dos escolares.²⁸

Um dos projetos legislativos foi transformado na Lei nº 12.982/2014, que trata da oferta da alimentação diferenciada para escolares com diagnóstico de hipertensão arterial e diabetes. O argumento de que escolares portadores de doenças demandantes de alimentação diferenciada deveriam ser objeto de atenção na AE tornou-se relevante em meio às discussões quanto à garantia da SAN e do DHAA por meio de cardápios que fornecessem alimentação adequada a esse público.

Não foram encontrados projetos legislativos direcionados a “aumentar e diferenciar *per capita* de acordo com a realidade socioeconômica dos municípios, priorizando populações específicas”. Tal ato pode estar relacionado às limitações de orçamento apresentadas pelo Governo Federal para o período e/ou pela falta de representatividade dessas populações na Câmara. Todavia, a partir de 2003, por iniciativa governamental, os recursos foram sendo diferenciados para creches, escolas indígenas e quilombolas e ensino em período integral.^{9,10}

No que se refere à III CNSAN, a “aprovação e implementação do PL da AE, formulado com a contribuição do CONSEA, extensivo para a EJA e aos alunos de ensino médio” foi a única recomendação com projeto legislativo. A Lei nº 11.947/2009, resultante desse debate, representa um marco histórico. Dentre as mudanças aprovadas na referida Lei, destacam-se: a universalização da AE para toda educação básica; a

instituição da EAN como a segunda diretriz e a determinação de que no mínimo 30% dos recursos repassados aos municípios fossem investidos na compra de produtos da agricultura familiar.

Ao mesmo tempo, houve uma ampliação dos objetivos do Programa para “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 EAN e da oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais durante o período letivo”(p.2).²⁹ Desta maneira, o PNAE passou de um programa de oferta de alimentos para um programa que visa contribuir com a SAN dos escolares.

Com relação às recomendações sem resposta no Legislativo, pontua-se que todas demandavam aumento de recursos financeiros. A recomendação de prever correção periódica dos valores repassados pela União aos estados, DF e municípios apareceu de forma recorrente na II, III e V CNSAN. A principal justificativa foi a necessidade de manter o poder de compra, considerando a inflação anual. Além disso, argumentou-se sobre a necessidade de um processo sistemático de reajuste, pois a inexistência de um sistema predefinido fragiliza a continuidade e qualidade da alimentação ofertada.

Os valores repassados pela União foram frequentemente congelados, como entre 1994-2003,⁹ 2005-2009, 2010-2016.^{24,30} As normas do PNAE preveem que os valores transferidos para aquisição de gêneros alimentícios sejam suplementados pelas esferas estaduais, DF e municipais. Observa-se, entretanto, que embora obrigatório, não se avançou na definição de valores brutos ou percentuais. Esse entrave, evidenciado pela ausência de projetos legislativos às recomendações das CNSAN, pode-se dever à pressão por causa dos recursos escassos e já comprometidos com a assunção do custo operacional do programa em nível local, levando o município a despendar valores menores ou nenhum para aquisição de gêneros alimentícios, comprometendo a oferta de AAS.³¹

À luz dessa consideração, destaca-se a necessidade de maior discussão sobre essa demanda no espaço da CNSAN, pois uma das recomendações previa o reajuste periódico dos valores repassados pela União, desde que houvesse contrapartida dos gestores. Porém, o processo de descentralização de políticas públicas no Brasil, evidenciado por meio da análise do PNAE, demonstra que programas sob responsabilidade da União passaram aos estados, DF e aos municípios atribuindo a eles funções que representam demandas novas.

Desta forma, observa-se número importante de municípios brasileiros sem condições de contribuir com recursos para compra de gêneros para a AE. A responsabilidade de manter a infraestrutura para execução do programa e os profissionais específicos geram despesas que municípios de pequeno porte consideram altas.³² Destarte, a condição de alocar recursos para compra de alimentos seria limitada, evidenciando a necessidade de definir parâmetros específicos de como seria essa contribuição e sua fonte.^{24,33}

Referente à IV CNSAN, dois projetos legislativos foram encontrados para a recomendação “assegurar ação orçamentária e repasse de recursos financeiros para as ações de EAN no âmbito do PNAE”. Todavia, ambos os projetos não especificam destinação de recursos próprios para as ações de EAN. Com as mudanças ocorridas no Programa, o desenvolvimento dessas ações, especialmente no âmbito normativo, assumiu centralidade, pois entende-se que a oferta da alimentação das escolas se configura como oportunidade de ensino-aprendizagem para promoção de hábitos alimentares saudáveis.²⁹

Nesse sentido, Ramos,³⁴ ao analisar o lugar da EAN no PNAE em um município brasileiro, destacou que embora tais ações sejam uma atribuição do nutricionista na AE, o Programa não prevê financiamento para tais ações, tampouco o município. Desta forma, os profissionais lançam mão de recursos próprios ou utilizam materiais disponíveis no setor, comprometendo o desenvolvimento destas ações.

Dentre as recomendações sem projetos legislativos, destacam-se: a proibição da utilização de OGM na AE e oferta da AE durante períodos de férias em creches públicas. A proibição de OGM tem sido defendida pelas CNSAN cujo argumento é corroborado por Ribeiro & Marin³⁵ e Burity et al.³⁶ no que se refere às controvérsias relacionadas aos conhecimentos sobre os riscos a longo prazo para a saúde humana e para o meio ambiente. Entretanto, tal demanda não encontrou apoio no sentido de encaminhamentos de propostas legislativas.

“Assegurar AE no período de férias e recesso em creches públicas” foi outra recomendação da IV CNSAN sem projetos legislativos. É relevante marcar que o PL nº 4.627/2004, identificado com pertinência temática para uma recomendação da II CNSAN, atendia a tal demanda com a justificativa de que os escolares precisam de alimentação durante todo o ano. O PNAE oferta de refeições durante o período letivo (200 dias).²⁹

Quanto à V CNSAN, a recomendação de aumento gradativo da compra da agricultura familiar até atingir 100% teve uma proposta de aumento para 50%, atendendo parcialmente à demanda da CNSAN. Como justificativa deste projeto, tem-se a ampliação do impacto social proporcionado pela compra, pois o percentual de 30% não reflete a relevância da agricultura familiar no Brasil. Tal projeto seguia em tramitação em 2021. A compra da agricultura familiar pelo PNAE é extensamente defendida na literatura como meio para promover a SAN de agricultores e escolares, por garantir mercado a preço justo e pela ampliação do acesso a alimentos de qualidade, pois trata-se de alimentos *in natura* ou minimamente processados.^{9,31}

Recomendações direcionadas à elevação do teto do valor de compra por DAP no PNAE não tiveram resposta legislativa. Trata-se de demanda dos agricultores que desejam vender maiores quantidades para o Programa e também daqueles que processam os alimentos, pois têm maiores custos de produção. Atualmente, os contratos individuais no âmbito de cada entidade executora não devem superar R\$ 40.000,00 por DAP familiar no mesmo ano, conforme dispõe a Resolução FNDE nº 21.³⁷ Por fim, destaca-se a limitada quantidade de estudos para comparar os resultados aqui identificados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, objetivou-se analisar as repercussões das recomendações das CNSAN direcionadas ao PNAE no Poder Legislativo, sob a forma de projetos, adotando a pesquisa documental.

Quanto às recomendações das CNSAN para o PNAE, concluiu-se que as mesmas tinham como objetivo a qualificação do Programa no sentido da garantia da SAN e do DHAA, ainda que algumas recomendações careçam de maior discussão, como a indicação de contrapartida pelos municípios. Foram apresentados dados relativos às recomendações das CNSAN e o cruzamento dessas demandas com os projetos legislativos do Congresso brasileiro no período de 24 meses após cada CNSAN.

No geral, pode-se concluir que a realização das CNSAN foi relevante para aperfeiçoamentos do PNAE, atendendo parcialmente ao que a sociedade civil propôs em 11 anos de mobilização. Os dados mostram partidos aliados do governo com maior número de projetos, indicando abertura do congresso às recomendações da sociedade civil devido ao modelo de governança e à agenda política governamental do período. Esse processo foi interrompido em 2019, com a extinção do CONSEA e a não convocação da VI CNSAN. Dessa forma, estudos como o apresentado conformam uma base histórica e social relevante para testemunhar que na democracia participar é relevante e pode fazer diferença nas políticas públicas.

De uma forma geral, entende-se que os resultados do processo legislativo dependem dos insumos, oriundos da sociedade e da agenda governamental que se confrontam com o lugar das políticas sociais na

concepção ideológica dos partidos e deputados e na prevalência de interesses particularistas. Assim, manter e consolidar a agenda social na esfera pública, com efetiva participação social, qualifica o debate e demanda novos atores que defendam a SAN e possam representara sociedade no Legislativo.

Por fim, as recomendações da CNSAN são importante material para análise por refletirem demandas de parte da sociedade civil organizada em momentos históricos. Alguns aspectos podem ser vistos como lacunas no conhecimento, como: escassez de estudos mais abrangentes, de análise e sistematização das recomendações das CNSAN e as repercussões no Legislativo e nos planos nacionais de SAN. Para tanto, estudos com foco na resposta do Legislativo e nos interesses que integram o processo político podem contribuir para ampliar a compreensão sobre a efetividade das recomendações das CNSAN, tema ainda pouco estudado.

REFERÊNCIAS

1. Petinelli V. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. *Opinião Pública*. 2015;21(3):643-72. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015213643>
2. Avritzer L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: Avritzer L, Souza CHL, organizadores. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea; 2013. p. 125-140.
3. Petinelli V. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública* 2011;17(1):228-250. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762011000100008>
4. Pogrebinski T, Ventura T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. 2017;60(1):7-43. <https://doi.org/10.1590/001152582017113>
5. Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: Avritzer L, Souza CHL, organizadores. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea; 2013. p. 9-21.
6. Recine E, Fagundes A, Silva BL, Garcia GS, Ribeiro RCL, Gabriel CG. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Rev. Nutr.* 2020;33:e200176. <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>
7. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 18 set.
8. Silva AVD. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia. Dissertação [Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde] - Universidade Federal da Bahia; 2009.

9. Peixinho AML. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva*. 2013;18(4):909-916. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>
10. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados físicos e financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar. [acesso 2021 Fev 16]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>
11. Pogrebinschi T. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. *Critical Policy Studies*. 2013;7(3):219-41. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.805156>
12. Pogrebinschi T, Santos F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais* 2011;54 (3):259-305. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000300002>
13. Clemente RF. Efetividade das Conferências Nacionais de Saúde com base na Responsividade do Governo Federal, 2016. Dissertação [Mestrado em Administração] - Universidade de Brasília; 2016.
14. Pogrebinschi T, Samuels D. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. *ComparativePoliti.cs* 2014;46(3):313-332. <https://doi.org/10.5129/001041514810943045>
15. Costa AM, Pego RA, Saddi FC, Assis DAD, Goncalves LF, Silva AA. Saúde no Poder Legislativo: objeto, investigação e tendências. In: Teixeira CF, organizadora. *Observatório de análise política em saúde: abordagens, objetos e investigações*. Salvador: EDUFBA; 2016. p. 113-57.
16. Torrens AC. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação* . 2013;50(197):189-204. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980>
17. Câmara dos Deputados. Acesso à informação. Processo legislativo. [acessado 2023 Ago 07]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/processo-legislativo##0.
18. Sá-Silva JR, Almeida CD, Guindani JF. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. 2009;1(1):1-15.
19. Câmara dos Deputados. O papel e história da Câmara. [acesso 2021 Mar 13]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/o-papel-da-camara-dos-deputados>
20. Ramos FP, Santos LAS, Reis ABC. Educação alimentar e nutricional em escolares: uma revisão de literatura. *Cad. Saúde Pública*. 2013;29(11):2147-2161. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00170112>
21. Amparo-Santos L. Avanços e desdobramentos do marco de referência da educação alimentar e nutricional para políticas públicas no âmbito da universidade e para os aspectos culturais da alimentação. *Rev. Nutr.* 2013;26(5):595-600. <https://doi.org/10.1590/S1415-52732013000500010>

22. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2012.
23. Souza AA, Silva CAM, Bezerra OMPA, Bonomo E. Condições de Trabalho e Atuação de Conselheiros de Alimentação Escolar em Municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. *Demetra*.2019;14:e37875.<https://doi.org/10.12957/demetra.2019.37875>
24. Nogueira RM, Barone B, Barros TT, Guimarães KRLSLQ, Rodrigues NSS, Behrens JH. Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.* 2016;29(2):253-267.<https://doi.org/10.1590/1678-98652016000200009>
25. Burlandy L. The role of civil society in building the field of Food and Nutrition in Brazil: elements for reflection. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2011;16(1):63-72.<https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100010>
26. Ramos FP, Santos SMC. National Conferences on Food and Nutrition Security and the formation of an action arena: the perspective of participating actors. *Research, Society and Development*. 2020 [S. l.];9(11): e99991110686. <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i11.10686>
27. Brasil, Constituição Federal (1988). Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União* 2009; 12 nov.
28. Chaves LG, Santana TCM, Gabriel CG, Vasconcelos FAG. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*. 2013;18(4):917-926. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400003>
29. Brasil. Ministério da Educação. Resolução FNDE nº 6 de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: Diário Oficial da União; 2020;12 mai:Edi 89,Seção 1,pg 38.
30. Silva SP. Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: IPEA; 2019.
31. Amorim ALB, Ribeiro Junior JRS, Bandoni DH. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*. 2020;54(4):1134-1145.<https://doi.org/10.1590/0034-761220200349>

32. Santos LAS, Santana LAA, Santos LS, Henrique FCS, Mazza RPD. Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto da municipalização. In: Santos SMC, Santos LMP, Organizadoras. Avaliação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutrição no estado da Bahia. 2 ed. São Paulo: Prol Editora Gráfica; 2008. p. 185-226.
33. Gabriel CG, Calvo MCM, Ostermann RM, Vasconcelos FAG. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cad. Saúde Pública. 2014;30(8):1731-44. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00033913>
34. Ramos FP. Acepções e Práticas de Educação Alimentar e Nutricional no Âmbito Escolar, 2015. Dissertação [Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde] - Universidade Federal da Bahia; 2015.
35. Ribeiro IG, Marin VA. A falta de informação sobre os Organismos Geneticamente Modificados no Brasil. Ciênc. saúde coletiva. 2012;17(2):359-368. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000200010>
36. Burity V, Franceschini T, Valente F. Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH; 2010.
37. Brasil. Ministério da Educação. Resolução FNDE nº 21 de 16 de novembro de 2021. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília: Diário Oficial da União 2021; 16 nov.

Colaboradoras

Ramos FP participou da concepção e desenho do trabalho, análise e interpretação dos dados, redação e formatação do manuscrito, revisão e aprovação da versão final; Panelli-Martins BE participou da análise e interpretação dos dados; redação e formatação do manuscrito, revisão e aprovação da versão final; Santos SMC participou da concepção e desenho do trabalho, análise e interpretação dos dados, revisão e aprovação da versão final.

Conflito de Interesses: As autoras declaram não haver conflito de interesses.

Recebido: 23 de fevereiro de 2023

Aceito: 28 de setembro de 2023