

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização

Dario da Silva Monte Nero ^a
Rosineide Pereira Muraback Garcia ^b
Alexandre Americo Almassy Junior ^c

Resumo

Esse estudo teve como objetivo apresentar a análise da projeção histórica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização com ênfase nas ações desenvolvidas no período de 1995 a 2020. Trata-se de um ensaio crítico realizado com base em revisão da literatura e em dados oficiais fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação (FNDE/MEC) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Após a análise histórica, a cesta básica teve um aumento de aproximadamente 509,17% e os recursos investidos nesse mesmo período no Pnae tiveram um aumento de 628,81%. Contudo, os reajustes realizados pelo governo na merenda escolar mesmo com o congelamento *per capita* por refeição, em períodos específicos, ultrapassaram o Índice de Preço do Consumidor (IPCA) e a própria média da cesta básica nacional, mostrando o seu grande avanço.

Palavras-chave: Educação. Política Pública e Gestão Social.

1 Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é uma das políticas de caráter assistencial mais antigas do Brasil, tendo como essência a suplementação alimentar. Surgiu com o intuito de combater, no país, os altos índices de desnutrição e doenças associadas a comorbidades alimentares pelos estudantes. Tendo como ideia inserir alimentos para compor as necessidades alimentares básicas dos alunos pertencentes a instituições públicas de Ensino, garantindo, dessa forma,

^a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, BA, Brasil.

^b Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, BA, Brasil.

^c Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, BA, Brasil.

Recebido em: 10 ago. 2020

Aceito em: 18 fev. 2022

a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (FORMIGA; ARAUJO, 2011; MAGALHÃES; BURLANDY; FROZI, 2013; VASCONCELOS *et al.*, 2012).

A universalização e a gratuidade no fornecimento da merenda escolar, associada a uma contextualização pedagógica para uma formação consciente dos hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, é uma característica intrínseca do Pnae (DELORS, 2000). E as suas ações têm firmado e aumentado a responsabilidade administrativa dos órgãos públicos e o próprio estímulo da participação social (PEIXINHO, 2013).

A partir de 1995, com a descentralização da gestão do Pnae, a União passou a realizar transferência financeira direta para o Distrito Federal, estados e municípios com a perspectiva de diminuir os gastos e incentivar o envolvimento de todos os atores escolares, e dessa maneira otimizar as diretrizes do programa, além de auxiliar, de forma mais independente, a aplicação dos recursos, mudando de responsabilidade administrativa e fazendo com que as prefeituras tivessem a responsabilidade sobre a gerência financeira e também a melhora da efetividade do programa (MENEZES; SANTOS, 2001).

Dessa maneira, o presente estudo analisou a projeção do investimento feito no Pnae, a partir da sua gestão descentralizada, no período de 1995 a 2020, com base nas informações produzidas pelo Gestor Nacional do Programa e correlacionou essa análise com o desenvolvimento do Índice de Preço do Consumidor (IPCA) no mesmo período.

Trata-se de um ensaio crítico com abordagem qualitativa, realizado a partir de análises de documentos oficiais fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação (FNDE/MEC), instituição responsável pela gestão do Programa no contexto nacional; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que organiza informações a partir de censos realizados, tendo atribuições ligadas às estatísticas sociais, de geociências, demográficas e econômicas do Brasil, além do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), instituição de pesquisa, assessoria e Educação do movimento social brasileiro.

2 Trajetória do Pnae

Situações ligadas à fome e à desnutrição favoreceram a atuação histórica do governo brasileiro na criação de políticas assistenciais para o controle e o combate à fome no ano de 1930. Tais ações estavam atreladas no benefício da saúde pública,

já que, na mesma época, o índice de patologias associadas à falta de alimentação era de grande relevância e preocupação social (VASCONCELOS, 2005).

Como consequência, as ações sociais foram ganhando força e, por volta de 1940, foi organizado um programa reconhecido como “caixas escolares”, que tinha como principal objetivo acumular aporte financeiro para garantir a compra de alimentos para serem ofertados aos estudantes que frequentavam as escolas. Naquele período, o Governo Federal ainda não tinha assumido a responsabilidade administrativa, mas ao perceber os resultados como o controle de patologias associadas à desnutrição e a permanência dos alunos na escola, esse programa começou a ter uma atenção especial (COIMBRA; MEIRA; ESTARLING, 1982; PEIXINHO, 2013).

Com isso, em 31 de março de 1955, o presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, assinou um Decreto nº 37.106, criando o Programa Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) (BRASIL, 1955), cuja responsabilidade era a de passar os recursos federais para os estados, municípios e Distrito Federal, que, após avanços e reformulações, se constituiu na atual autarquia denominada de FNDE, responsável pelos programas educacionais do país, promovendo a efetivação de uma alimentação adequada e do direito à Educação (BITTENCOURT, 2007; VASCONCELOS, 2005).

Em 1956, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) deu origem à CNME, com o objetivo de expandir o programa para todo o território nacional. Na década de 1960, foram criados programas de origem americana, a saber, Alimentos para a Paz, patrocinado pela *United States Agency for International Development* (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento (PAD), destinado às populações carentes e a estudantes e também o Programa Mundial de Alimentos (FAO), vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), que foi o responsável por fornecer, quase que de forma unânime, os insumos alimentares aos estudantes brasileiros (PEIXINHO, 2013).

Em 1965, a CNME teve sua reformulação a partir do surgimento de programas de ajuda norte americana, fazendo parte do segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), por meio do Decreto nº 56.886 (BRASIL, 1965). Em 1979, o programa foi intitulado Pnae, conhecido popularmente por “merenda escolar” (CHAVES; BRITO, 2006).

Em 1981, o programa começou a ser gerenciado pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando (Inae), então criado, e em 1983, pela Lei nº 7.091, foi

incorporado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que teve como meta a organização da execução do Pnae e outros programas direcionados à assistência estudantil decorrente da junção do Inae com a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) (BRASIL, 1983).

Assim, por meio de uma série de mudanças administrativas, o programa Pnae passou a ter seu valor institucional de forma única. A promulgação da Constituição Federal em 1988, garantiu o direito à refeição nas instituições de Ensino, a ser ofertada de forma universalizada aos alunos de Ensino Fundamental vinculados a instituições públicas (BRASIL, 1988).

Uma das competências designadas pelo Pnae foi a normatização e a produção da merenda escolar, definindo como deve ser sua elaboração, levando em conta características sensoriais, tais como cores, texturas, sabores, combinação e forma de preparo e propriedades nutricionais, envolvendo os alimentos ricos em nutrientes e importantes para o funcionamento do organismo (VASCONCELOS *et al.*, 2012).

Em 1994, foi regulamentada a descentralização Pnae, como uma alternativa em prol da otimização da execução dos recursos firmados por meio da Lei nº 8.913, de 12/07/94, mediante acordo contratual com a gestão dos municípios e as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, deliberando como responsabilidade política e social o atendimento a todos os estudantes das prefeituras que não haviam aderido a esse novo padrão de gerenciamento de recursos (FORMIGA; ARAUJO, 2011).

De acordo com Menezes e Santos (2001), a aplicação da gestão descentralizada do Pnae, a partir de 1995, teve como principal objetivo diminuir os gastos e estimular a participação de todos os atores escolares, auxiliando de forma mais independente a aplicação do programa. Assim, ocorreu uma mudança de responsabilidade administrativa do plano federal para os níveis estadual e municipal, fazendo com que as prefeituras tivessem a responsabilidade sobre a administração financeira (SOUZA; VASCONCELOS, 2006). Portanto, a melhora da efetividade do programa favoreceu a contratação de mão de obra específica, compra de alimentos e utensílios para a produção e elaboração de cardápios conforme as características culturais e a infraestrutura disponível.

Dadas essas características, entende-se que o Pnae é um programa de grande relevância para o país, e que seu funcionamento é reconhecido como uma responsabilidade política e administrativa do governo, que tem o domínio

sobre ações diversas, capazes de transformar as desigualdades sociais presentes por meio da alimentação (PEIXINHO, 2011; MAGALHÃES; BURLANDY; FROZI, 2013).

3 Evolução histórica do investimento

Entre 1994 e 1998, o Pnae proporcionou um avanço em relação ao número de municípios atendidos, evoluindo de 1.532 para 4.314, o que equivale a mais de 70% dos municípios brasileiros. A concretização desse novo modelo de gestão, já sob o controle do FNDE, deu-se por meio da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 98, que designava a transferência direta de recursos às secretarias municipais de Educação e o repasse automático, sem a obrigação de acordos ou qualquer tipo de contrato, permitindo uma melhor dinâmica. Nesse momento histórico, a quantia diária *per capita* transferida ao Ensino Fundamental estava estabelecida em R\$ 0,13 ou de U\$ 0,13, uma vez que o câmbio Real/Dólar daquele período era de 1/1. Em 1997, no entanto, por causa de limitações de receita, houve uma redução do valor para R\$ 0,06 para Pré-Escolas e escolas filantrópicas, continuando assim por seis anos (BRASIL, 2009).

Outra conquista a partir de junho de 2000, foi a implantação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em cada município brasileiro. Esse órgão foi criado por meio da medida provisória MP nº 1979-19 (BRASIL, 2000) com o principal objetivo de fiscalizar e assessorar a execução do Pnae.

No início do ano de 2003, a quantia *per capita* da Pré-Escola e das escolas filantrópicas com Ensino Fundamental foi igualado pelo Programa, aumentando de R\$ 0,06 para R\$ 0,13, além disso, as creches públicas e filantrópicas passaram a receber R\$ 0,18 por estudante no período de 250 dias, o que significou um aumento expressivo no repasse de recursos na Educação pré-escolar. Chegando, assim, a contemplar um valor aproximado de 870 mil alunos dentro da faixa etária até três anos (BRASIL, 2009).

A contar de outubro de 2003, os estudantes de grupos indígenas foram beneficiados com o aumento do *per capita*, por meio do MEC e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, alcançando um valor diário de R\$ 0,34, além da ampliação dos dias letivos, que passaram de 200 para 250 (BRASIL, 2004).

No final do último trimestre de 2003, o MEC alocou R\$ 1,2 milhões de reais ao Projeto Segundo Tempo, programa vinculado ao Ministério do Esporte, cujo o

objetivo é ofertar refeições a 108,6 mil jovens de 543 instituições públicas do Ensino Fundamental. Apresentaram prioridade aquelas que estivessem ofertando modalidades esportivas aos estudantes e que sua localização fosse considerada desprivilegiada e afastada dos grandes centros (BRASIL, 2004).

Em agosto de 2004, a verba destinada às refeições dos alunos da Pré-Escola e do Ensino Fundamental teve um acréscimo de 15,38%, saindo de R\$ 0,13 e alcançando R\$ 0,15 por aluno/dia. Esse aumento favoreceu 35.847.119 estudantes e o investimento acarretou no acréscimo de R\$ 14,3 milhões por mês de gasto adicional, totalizando, no ano, R\$ 57,4 milhões. As creches permaneceram com o valor *per capita* de R\$ 0,18 e as instituições indígenas de R\$ 0,34. Nesse mesmo ano, os recursos do Pnae tiveram origem do orçamento da Seguridade Social e outras fontes, alcançando cerca de 36 milhões de escolares e um montante orçamentário de R\$ 1,025 bilhão (BRASIL, 2009).

Em maio de 2005, o MEC anunciou um aumento na merenda escolar dos alunos do Ensino Fundamental de 20%. Com isso, o recurso da Alimentação Escolar saiu de R\$ 0,15 para R\$ 0,18 por aluno/dia. Foi o segundo reajuste prestado pelo governo para a alimentação escolar ao Ensino Fundamental. O ajuste teve como alvo principal amenizar a discrepância *per capita* por refeição, que sofreu um congelamento no período de uma década, quando não recebeu qualquer tipo de reajuste e permaneceu em R\$ 0,13 para o Ensino Fundamental e em R\$ 0,06 para a Pré-Escola pública e instituições filantrópicas (BRASIL, 2009).

A partir de junho de 2005, os estudantes matriculados em escolas situadas em comunidades quilombolas começaram a usufruir dos recursos do Pnae e o valor *per capita* ficou estabelecido em R\$ 0,34, igual ao repassado aos estudantes indígenas (BRASIL, 2009).

Em 24 de março de 2006, por intermédio da Resolução n° 5 do FNDE, houve ajuste para 200 dias de atendimento de alimentação escolar e o valor *per capita* para creche e Ensino Fundamental. Dessa forma, o recurso destinado aos escolares, por refeição ao dia, em creches, passou de R\$ 0,18 para R\$ 0,22/dia e aqueles matriculados tanto em creches indígenas como em áreas remanescentes de Quilombos saíram de R\$ 0,34 para R\$ 0,42/dia. Já os valores relativos à Pré-Escola e ao Ensino Fundamental não se modificaram, ou seja, permaneceram em R\$ 0,18 *per capita*/dia (MENEZES; SANTOS, 2018).

A partir de maio de 2006, o valor a ser repassado alcançou, para os alunos de creches, Pré-Escolas e Ensino Fundamental, R\$ 0,22, e para os estudantes inscritos

em creches e instituições indígenas e nas áreas remanescentes de quilombolas, R\$ 0,44 (BRASIL, 2009).

Em 2007, o Pnae já atingia mais de 20% de crianças e jovens brasileiros com idade escolar. No ano seguinte, o programa alocou cerca de R\$ 1,49 bilhão para atender 34,6 milhões de estudantes pertencentes à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental. Seguindo uma sequência de aumento do montante financeiro, em 2009 o programa chegou a um agregado orçamentário de R\$ 2,02 bilhões (BRASIL, 2021).

Nesse mesmo ano, com o intuito de favorecer a economia local, estimular a cultura alimentar e uma alimentação mais saudável, por meio da Lei nº 11.947, 30% dos recursos destinado ao programa foram investidos para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar em montante equivalente a R\$ 660 milhões. Essa medida foi tomada com o intuito de estimular o desenvolvimento econômico de comunidades rurais e agricultores familiares. Previa ainda a ampliação do atendimento do programa ao Ensino Médio, a fim de favorecer o aumento do número de matrículas (BRASIL, 2009).

Outro reajuste concedido na época aos alunos das creches, por meio da Resolução FNDE nº 42, de 10/8/2009, definiu que o valor *per capita* para esses alunos fosse de R\$ 0,44 ao dia. De acordo com Brasil (2009), por meio da Resolução nº 67, de 28 de dezembro de 2009, o valor *per capita* da alimentação escolar começou a ser repassada da seguinte forma:

- R\$ 0,30 para os estudantes registrados na Pré-Escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA);
- R\$ 0,60 para os estudantes registrados em creches;
- R\$ 0,60 para os estudantes registrados em instituições de Educação Básica situadas em áreas indígenas e em regiões remanescentes de quilombos;
- R\$ 0,90 para os estudantes que participavam do Programa Mais Educação.

Em 2017 houve um novo aumento *per capita* sobre os recursos transferidos para a complementação da merenda escolar e isso ocorreu porque havia sete anos sem nenhum tipo de aumento por refeição dia. O aumento foi anunciado pelo presidente Michel Temer e pelo ministro da Educação Mendonça Filho, em cerimônia no Palácio do Planalto (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO

PARANÁ, 2017). Os R\$ 465 milhões a mais foram liberados por meio do Pnae em 2017, a fim de beneficiar 41 milhões de estudantes, recurso que foi mantido, proporcionalmente, até o ano de 2019, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Dados Físicos e Financeiros do Pnae

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	0,590	33,2
1996	0,454	30,5
1997	0,673	35,1
1998	0,785	35,3
1999	0,871	36,9
2000	0,901	37,1
2001	0,920	37,1
2002	0,848	36,9
2003	0,954	37,3
2004	1,025	37,8
2005	1,266	36,4
2006	1,500	36,3
2007	1,520	35,7
2008	1,490	34,6
2009	2,013	47 *
2010	3,034	45,6
2011	3,051	44,4
2012	3,306	43,1
2013	3,542	43,3
2014	3,693	42,2
2015	3,759	41,5
2016	3,420	41,0
2017	3,880	40,6
2018	4,020	40,5
2019	3,95	40,2
2020	4,30	39,8

* Nesse ano, iniciou-se o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes.

Fonte: Brasil (2021)

O reajuste foi de 20% para os estudantes dos níveis Fundamental e Médio da rede pública, que representa 71% dos atendidos pelo programa, os outros 29% foram para entidades não governamentais, que receberam um acréscimo médio de 7%. Esses valores referem-se ao reajuste *per capita*/refeição, que incidiu no ano de 2017. Dessa forma, a importância destinada ao programa em 2017 foi de R\$ 3,8 bilhões e 30% desse montante, R\$ 1,14 bilhão, foi direcionado para a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

O ministro da Educação, no ano de 2017, em seu discurso, expôs a importância do acesso à alimentação de qualidade, no qual a merenda deve ser encarada como uma condição indispensável para um bom aprendizado, tornando relevantes os ajustes frequentes na alocação de verba destinada ao Pnae. Desde 2010 o valor per capita da merenda não tinha qualquer reajuste repassado para os governos estaduais e municipais (PEDUZZI; TOKARNIA, 2017, p. 1).

Porém, observa-se que o aumento dos recursos destinados ao Pnae, naquele período, ocorreu a despeito da diminuição de aproximadamente 10,1% do número de alunos atendidos – de 45,6 milhões em 2010 para 41 milhões em 2016/2017 e um incremento nominal de 12,7% no repasse de recursos financeiros de R\$ 3,034 bilhões em 2010 para R\$ 3,42 bilhões em 2016. Em 2017, o repasse aumentou para R\$ 3,88 bilhões. Fato esse que pode ser debatido, pois sabe-se que uma parte da verba destinada ao Pnae está vinculada à compra de utensílios de produção, ou mesmo material para estocagem e armazenamento dos alimentos, o que justificaria o congelamento *per capita*/refeição e o aumento do valor total (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Entretanto, a ação de reajuste *per capita*/refeição do governo mostrou-se positiva. Mesmo não tendo um acompanhamento em tempo real, quando comparado ao acúmulo anual do IPCA, conforme pode ser verificado na Tabela 2.

Tabela 2 - Valores do IPCA Referentes ao Acumulado Anual de 1995 a 2020

Ano	Acumulado anual %
1995	22,41
1996	9,56
1997	5,22
1998	1,66
1999	8,94

Continua

Continuação

Ano	Acumulado anual %
2000	5,97
2001	7,67
2002	12,53
2003	9,30
2004	7,60
2005	5,69
2006	3,14
2007	4,46
2008	5,90
2009	4,31
2010	5,91
2011	6,50
2012	5,84
2013	5,91
2014	6,40
2015	10,67
2016	6,28
2017	2,94
2018	3,75
2019	4,31
2020	10,96

Fonte: DIEESE (2021), IBGE (2018)

O MEC afirmou que os repasses foram feitos aos municípios com ajustes acima de 10%. Já para aquelas cidades com menos de 20 mil habitantes, as transferências tiveram aumento de 15%, que passaram a receber R\$ 231 mil, enquanto os municípios com até 50 mil habitantes receberam R\$ 429 mil (12% de reajuste) (AGÊNCIA BRASIL, 2017, p.1). Esses valores tiveram como referência 200 dias letivos por ano e eram repassados a cada 20 dias letivos (BRASIL, 2021).

Cidades com até 100 mil moradores receberam R\$ 993,4 mil; e aquelas com até 500 mil receberam R\$ 2,83 milhões, equivalendo a reajustes de 12% e 13% aproximadamente. A partir disso, ficaram definidos os valores conforme cada etapa de Ensino, segundo Peduzzi e Tokarnina (2017) da seguinte forma:

- Creches: R\$ 1,07;
- Pré-Escola: R\$ 0,53;
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64;
- Ensinos Fundamental e Médio: R\$ 0,36;
- Educação de Jovens e Adultos: R\$ 0,32;
- Ensino integral: R\$ 1,07;
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00;
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53.

Esses valores *per capita*/refeição permaneceram até o período de 2020, mesmo com a crise econômica, sanitária e política instalada no país, após a chegada da pandemia do Corona vírus (ALPINO *et al.*, 2020). Assim, o governo manteve a alocação de recursos para o programa Pnae, adotando uma estratégia pontual de distribuição de alimentos, no qual os pais ou os responsáveis dos estudantes das escolas públicas de Educação Básica poderiam receber os gêneros alimentícios no período em que as aulas estivessem suspensas. Essa ação foi sancionada por meio da Lei Federal nº 13.987 de 7 de abril de 2020 (BRASIL, 2020).

Portanto, como forma de promover e de garantir a segurança alimentar e nutricional da população, no momento de emergência, por causa do isolamento social, o MEC, por meio do FNDE, orientou a distribuição de *kits* de alimentos supervisionada por profissionais, seguindo as orientações da Resolução RDC nº 216 de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (BRASIL, 2020). Com isso, o governo garantiu, em 2020, o repasse de R\$ 4,3 bilhões de reais, havendo um acréscimo de R\$ 350 milhões em relação ao ano de 2019 (8,8%).

Dessa forma, trazemos, por meio da Tabela 1, uma projeção dos dados físicos e financeiros do Pnae ente 1995 e 2020, expondo, assim, a evolução financeira do programa de forma gradativa, no decorrer do período, assim como a expansão do número de alunos atendidos.

4 Comparativo com a cesta básica

O cardápio da escola deve ser estruturado respeitando-se os hábitos alimentares e os alimentos produzidos em cada localidade, com a ideia de promover hábitos saudáveis, dando preferência a produtos considerados básicos (arroz, feijão, frutas, legumes, pães, biscoitos, ovos, farinhas, carnes, leite e derivados), além dos alimentos produzidos pela agricultura familiar que devem ser priorizados (frutas, folhosos, leguminosas, verduras etc.), isso porque é de suma importância ter uma variação nutritiva na merenda escolar, levando em consideração a proporção de produtos básicos com, no mínimo de 70%, e ultra processados com, no máximo 30%, como preconizam as diretrizes do Pnae (DUTRA, 2009).

Essas refeições oferecidas pelas escolas aos estudantes têm na sua composição uma série de ingredientes que também fazem parte da cesta básica: feijão, carne, arroz, açúcar, óleo, farinha, leite, legumes, pão francês, café em pó, frutas, batata e manteiga (BOVOLENTA, 2017). Essas cestas tiveram uma progressão no seu valor ao longo do período pesquisado, conforme a Tabela 3.

Segundo Maluf (2000), os produtos básicos, apesar de terem um sentido amplo na literatura, são facilmente caracterizados, pois são aqueles considerados essenciais ao padrão alimentar diário para cada população sem a necessidade de grandes mudanças na sua preparação, já que isso fazia parte da rotina dos povos. E, particularmente, quando se refere ao consumo alimentar brasileiro, o padrão “básico” seriam: o feijão, o arroz, a farinha e a carne de boi ou o frango.

Tabela 3 - Projeção da Cesta Básica entre 1995–2020

Ano	Média
1995	77,18
1996	81,79
1997	81,60
1998	90,02
1999	92,34
2000	99,26
2001	108,88
2002	121,70
2003	147,32
2004	151,91

Continua

Continuação

Ano	Média
2005	154,29
2006	153,05
2007	166,84
2008	206,41
2009	206,94
2010	217,28
2011	235,52
2012	256,50
2013	290,22
2014	302,69
2015	341,84
2016	399,49
2017	380,93
2018	400,14
2019	466,37
2020	470,16

Fonte: DIEESE (2021)

Claramente os produtos usados na merenda escolar tiveram aumento no decorrer dos anos, pois os valores do mercado estão atrelados ao IPCA, que no Brasil é calculado pelo IBGE, com índices acumulados anualmente, conforme a Tabela 3. Assim, esse índice é indicado pelo Banco Central para acompanhar as metas traçadas no sistema de alvos de inflação, mostrando que seu panorama de pesquisa é composto por famílias que ganham de 1 a 40 salários mínimos, independentemente, do tipo de fonte de rendimento. E seus dados são coletados em grandes cidades como Salvador, Fortaleza, Recife, Belém, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, São Paulo, Goiânia, Curitiba e o Distrito Federal (CARRARA; CORREA, 2012).

De acordo com Almeida e Iocca (2012), o Pnae, por meio da Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004, determina a permanência de um profissional da nutrição para a construção dos cardápios, que devem suprir as necessidades nutricionais dos estudantes, baseados nas suas necessidades diárias, que seriam distribuídos em 15% para os estudantes de creche, de Pré-Escola e de Ensino Fundamental e 30% para aqueles matriculados em escolas indígenas, onde devem ser levados

em consideração os costumes e, principalmente, a ideia da promoção da saúde por meio do estímulo ao consumo de alimentos saudáveis.

5 Discussão

Como mostram os dados históricos, o Governo Federal vem buscando a recuperação do valor da alimentação escolar e a universalização dos benefícios do Pnae. Recuperação e universalização devidamente vinculadas no âmbito da União ao compromisso com a garantia do direito à alimentação e com rendimento escolar. Analisando a Tabela 4, nota-se que, apesar de ter ocorrido uma variação negativa nos anos de 1996, 2008, 2016 e 2019, ocorreu, conseqüentemente, nos anos subsequentes a esses, um aumento significativo da aplicação financeira.

Num país onde a refeição escolar assume importância significativa e onde já foram constatados, por alguns estudos, que a proporção de crianças de escolas públicas que chegam em jejum à sala de aula, ou que têm na oportunidade da escola a sua única refeição diária, torna-se pertinente o cálculo da probabilidade de a criança ir à escola apenas por causa da alimentação escolar. Sendo assim, quando se tem a presença de uma alimentação no ambiente de aprendizado, o jovem tende a ter um estímulo extra para frequentar esses espaços (GOMES, 2009).

Tabela 4 - Projeção da variação entre os recursos financeiros destinados ao Pnae e a média da cesta básica do país entre 1995 e 2020

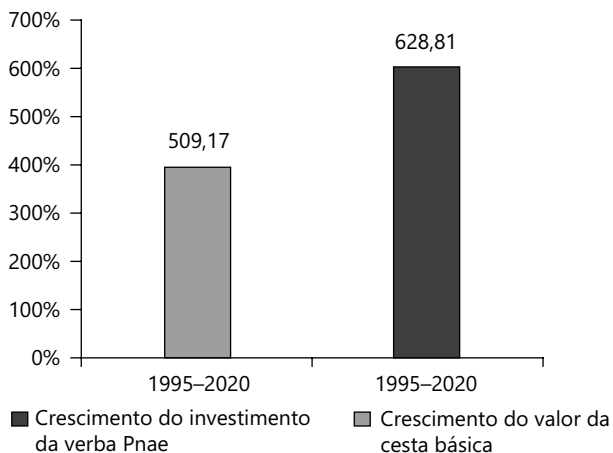
Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Variação	Cesta Básica	Variação
1995	0,590		77,18	
1996	0,454	-23,05%	81,79	5,97%
1997	0,673	48,24%	81,60	-0,23%
1998	0,785	16,64%	90,02	10,32%
1999	0,871	10,96%	92,34	2,58%
2000	0,901	3,44%	99,26	7,49%
2001	0,920	2,11%	108,88	9,69%
2002	0,848	-7,83%	121,70	11,77%
2003	0,954	12,50%	147,32	21,05%
2004	1,025	7,44%	151,91	3,12%
2005	1,266	23,51%	154,29	1,57%
2006	1,500	18,48%	153,05	-0,80%

Continua

Continuação

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Variação	Cesta Básica	Variação
2007	1,520	1,33%	166,84	9,01%
2008	1,490	-1,97%	206,41	23,72%
2009	2,013	35,10%	206,94	0,26%
2010	3,034	50,72%	217,28	5,00%
2011	3,051	0,56%	235,52	8,39%
2012	3,306	8,36%	256,50	8,91%
2013	3,542	7,14%	290,22	13,15%
2014	3,693	4,26%	302,69	4,30%
2015	3,759	1,79%	341,84	12,93%
2016	3,420	-9,02%	399,49	16,86%
2017	3,880	13,45%	380,93	-4,65%
2018	4,020	3,60%	400,14	5,04%
2019	3,950	-1,74%	466,37	16,55%
2020	4,300	8,86%	470,16	0,81%

Fonte: BRASIL (2021); DIEESE (2021); IBGE (2018), adaptado pelos autores

Gráfico 1 - Comparativo do valor em % do aumento entre o investimento do Pnae e o valor da cesta básica no período entre 1995 e 2020

Fonte: BRASIL (2021); DIEESE (2021), adaptado pelos autores

Conforme o Gráfico 1, observa-se que dentro do período histórico analisado, 1995 a 2020, a cesta básica teve um aumento de aproximadamente 509,17%, saindo de R\$ 77,18 para R\$ 470,16. E que, comparados, os recursos investidos nesse mesmo período, em bilhões de reais ocorreu um aumento de 628,81%, que saiu de R\$ 0,590 bilhões para R\$ 4,3 bilhões.

Com base na Tabela 1, constata-se que houve um aumento de 22% do número de alunos atendidos entre 1995 a 2020, saindo de 33,3 milhões para 39,8 milhões em um período de 22 anos, o que pode ser explicado pela mudança na legislação de 2009, que previa a inclusão de alunos do Ensino Médio no programa (BRASIL, 2009).

De acordo com Gomes (2009), o Pnae contribui para a melhoria dos desequilíbrios nutricionais registrados, tendo alcançado, assim, as suas metas na contribuição para o controle da fome e da desnutrição dos escolares, em uma perspectiva suplementar e nutricional no período que passam no estabelecimento de Ensino, além de atingir aspectos ligados à reeducação alimentar.

Dessa forma, a alimentação escolar é considerada uma estratégia eficaz para uma implantação de hábitos alimentares saudáveis desde a infância. E esses aspectos estimulam um debate constante em todo o território nacional na perspectiva de contribuir para um atendimento, do Pnae para com os alunos, cada vez mais eficiente, com o objetivo de reduzir a incidência de doenças entre as crianças causadas por alimentação inadequada.

Porém, para que se garanta o uso adequado dos recursos, é necessária uma gestão municipal de qualidade e com transparência na compra dos produtos essenciais para a produção das refeições e, principalmente, aqueles originados da agricultura familiar. Também é preciso haver o envolvimento dos atores escolares, proporcionando um nutrimento orgânico e a conscientização de uma boa alimentação dos alunos, fazendo com que eles adquiram hábitos saudáveis e, assim, melhorem seu rendimento escolar (GABRIEL *et al.*, 2014).

6 Considerações finais

De acordo com dados estatísticos oficiais apresentados nesse trabalho, no período da descentralização da gestão do Pnae, que foi de 1995 a 2020, se observa que ocorreram avanços no investimento do programa, mesmo levando em consideração os congelamentos *per capita* por refeição em períodos específicos, como o ocorrido entre 2010 e 2017.

Dessa forma, quando comparados os dados sobre o investimento alocado ao Pnae, no período da sua descentralização, com a média do IPCA e a média da cesta básica nacional, constatou-se que o reajuste do investimento realizado pelo governo, na alimentação escolar, acabou ultrapassando o índice do IPCA e o próprio valor médio da cesta básica nacional. Sendo possível concluir que o governo federal investiu mais recursos no programa ao longo da sua trajetória descentralizada, atingindo um número maior de alunos.

Entretanto, tais investimentos não garantem uma eficiência no atendimento do programa, sendo necessário uma gestão transparente e de qualidade com envolvimento da sociedade, por meio dos Conselhos, para que tais recursos possam ser utilizados da melhor forma. Mas, para uma compreensão mais aprofundada do tema, são necessários estudos que envolvam outros índices comparativos, assim como aspectos relacionados à forma como é conduzida a gestão desses recursos pelos setores públicos administrativos.

The National School Feeding Programme (Pnae) from its decentralisation management

Abstract

This study aimed to present the analysis of the historical projection of the Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) from its decentralization management with emphasis on the actions developed in the period 1995 to 2020. This is a critical essay based on literature review and official data provided by the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação (FNDE/MEC) and the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. After the historical analysis, the basic food basket had an increase of approximately 509,17% and the resources invested in this same period in Pnae had an increase of 628,81%. However, the readjustments made by the government in school meals, even with the freezing per capita per meal in specific periods, exceeded the Índice de Preço do Consumidor (IPCA) and the average of the national basic food basket itself, showing its great advance.

Keywords: Education. Public Policy and Social Management.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae) desde su gestión de descentralización

Resumen

Este estudio tuvo como objetivo presentar el análisis de la proyección histórica del Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) desde su gestión de descentralización con énfasis en las acciones desarrolladas en el período de 1995 a 2020. Se trata de un ensayo crítico basado en una revisión de la literatura y de los datos oficiales proporcionados por el Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação (FNDE/MEC) y el Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE). Luego del análisis histórico la canasta básica de alimentos tuvo un incremento de aproximadamente 509,17% y los recursos invertidos en este mismo periodo en el Pnae tuvieron un incremento de 628,81%. Sin embargo, los reajustes realizados por el gobierno en la alimentación escolar, incluso con el congelamiento per cápita por comida, en períodos específicos, superaron el Índice de Precios al Consumidor (IPCA) y el promedio de la propia canasta básica nacional, mostrando su gran avance.

Palabras clave: Educación. Política Pública y Gestión Social.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. *Governo anuncia reajustes para a merenda escolar: Reajuste será de 20% para alunos dos ensinos fundamental e médio, público que representa 71% dos atendidos pelo programa*. Brasília, DF, 2017.
- ALMEIDA, A. L.; IOCCA, F. A. S. Hábitos alimentares na educação infantil. *Eventos Pedagógicos*, Sinop, v. 3, n. 2, p. 31-41, maio-jul. 2012.
- ALPINO, T. M. A. *et al.* COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, São Paulo, v. 36, n. 8:e00161320, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ. *Após sete anos, Ministério da Educação reajusta repasses da merenda escolar para os municípios de 12% a 15%*. Curitiba, 2017. Disponível em: <http://www.ampr.org.br/2017/02/610/Apos-sete-anos-Ministerio-da-Educacao-reajusta-repasses-da-merenda-escolar-para-os-municipios-de-12-a-15.html> Acesso em: 25 out. 2021.
- BITTENCOURT, J. M. V. *Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba*. Dissertação [Mestrado em Educação]. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2007.
- BOVOLENTA, G. A. Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 507-525, set./dez. 2017. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.121>
- BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 2 abr.1955.
- BRASIL. Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 set. 1965.
- BRASIL. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 abr. 1983.

BRASIL. Lei Nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 de abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 1979-19, de 3 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 2000.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Educação. *Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da Pandemia do Coronavírus (COVID-19)*. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Dados Físicos e Financeiros do PNAE*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Manual e orientação para os conselheiros e agentes envolvidos na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *PNAE faz balanço positivo da atuação em 2003*. Brasília, DF, 15 jan. 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/area-de-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/121-pnae-faz-balanco-positivo-da-atuacao-em-2003>?tmpl=component&print=1/. Acesso em: 28 out. 2021

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

CARRARA, A. F.; CORREA, A. L. O regime de metas de inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 441-462, set.-dez./2012. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482012000300004>

CHAVES, L. G; BRITO, R. R. *Políticas de alimentação escolar*. Brasília, DF, Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; ESTARLING, M. B. L. *Comer e apreender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte: MEC, INAE, 1982.

DELORS, J. *et al.* Educação: um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez/UNESCO, 2000.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – Dieese. *Análise das cestas básicas: 1995-2020*. 2021 Disponível em: <https://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?comboBuscaDirigida=TEMA%7Chttp%3A%2F%2Fwww.dieese.org.br%2F2012%2F12%2Fdieese%23T356956290>. Acesso em: 18 dez; 2021.

DUTRA, E. S. *et al.* *Cardápios saudáveis*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2009.

FORMIGA, W. A. M.; ARAÚJO, A. F. *Análise da implementação da agricultura familiar na merenda escolar de São Bentinho-PB*. Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, 2011.

GABRIEL, C. G. *et al.* Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, p. 2017-2023, set. 2014. <https://doi.org/10.1590/0102-311XER00112813>.

GOMES, S. M. *Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE sobre a nutrição dos alunos, defasagem e desempenho escolar*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Indicadores IBGE: sistema nacional de índices de preços ao consumidor: INPC-IPCA*, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm. Acesso em: 15 jun. 2018.

MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.; FROZI, D. S. Programas de segurança alimentar e nutricional: experiências e aprendizado. *In*: MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.; ROCHA, C. (orgs.). *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 111-146.

MALUF, R. S. J. *Consumo de alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar*. Instituto Pólis, São Paulo, n. 6., 2000.

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. [Verbete] PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). In: EDUCABRASIL. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil*. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.educabrazil.com.br/pnae-programa-nacional-de-alimentacao-escolar/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

PEDUZZI, P.P.; TOKARNIA, M. Governo anuncia reajustes para a merenda escolar. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 8 mar. 2017 Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2017-02/governo-anuncia-reajustes-para-merenda-escolar> Acesso em: 25 maio 2018.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr. 2013. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>

PEIXINHO, A. M. L. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. Tese [Mestre Profissional em Ciências da Saúde] – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

SOUZA, D.B.; VASCONCELOS, M.C.C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, mar. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000100004>

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 4, n. 18, p. 439-457, jul./ago. 2005. <https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>


VASCONCELOS, F. A. G. *et al.* (org.). *Manual de orientação para a alimentação escolar na educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e na educação de jovens e adultos*. 2. ed. Brasília, DF: PNAE/CECANE-SC, 2012.



Informação sobre os autores

Dario da Silva Monte Nero: Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social do Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Contato: dariomontenero@yahoo.com.br

 <https://orcid.org/0000-0001-5092-5149>

Rosineide Pereira Mubarack Garcia: Doutora em Educação, Professora do Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Docente Permanente do Mestrado Profissional em Educação do Campo da mesma universidade e do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Contato: rose.mubarack@ufrb.edu.br

 <http://orcid.org/0000-0002-9901-2495>

Alexandre Américo Almassy Junior: Doutor em Fitotecnia, Professor do Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Docente Permanente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da mesma universidade. Contato: almassy@ufrb.edu.br

 <http://orcid.org/0000-0001-7024-2520>