

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Marcelo Lauer Mota (PPGDR/FACCAT) marcelo.mota84@gmail.com

Angela Cristina Valentini Schiochetti (PPGDR/FACCAT), angelavalentini@msn.com

Carlos Fernando Jung (PPGDR/FACCAT), carlosfernandojung@gmail.com

Resumo: Este artigo apresenta uma análise acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Além de descrever o referido programa, o mesmo trás características importantes sobre o programa, como a história do seu surgimento, as políticas públicas que deram origem ao programa e os atores envolvidos no programa bem como a história.

Palavras chave: Compras Governamentais, PNAE, Agricultura Familiar.

National School Feeding Program (PNAE)

Abstract: This paper presents an analysis about the National School Feeding Program (PNAE). In addition to describing the program, it brings important features about the program, such as the story of its emergence, the public policies that gave rise to the program and the actors involved in the program as well as its history.

Key-words: Government Procurement, PNAE, Family Farming.

1. Introdução

Na década de 30 foram registrados os primeiros dados acerca da alimentação escolar, onde, os estados com maior capacidade financeira deram conta de fornecerem/preocupar-se em fornecer alimentação saudável para com os seus alunos, de forma a minimizar a desnutrição infantil. Somente em 1950 deu-se início ao pensamento de alimentação escolar como uma política pública, quando em 1954 sob coordenação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA – autônomo – desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública) constituiu-se o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME) e posteriormente vincula-se ao MEC (RIBEIRO et al., 2013).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a política pública mais antiga quando se trata de segurança alimentar e nutricional (SAN), também considerada a maior (em abrangência) que atua na garantia do direito humano da alimentação saudável.

O PNAE é uma política criada em 1955 editada pelo Decreto Presidencial 37.106 de 31 de março de 1955 assinado pelo então presidente da república João Fernandes Campos Café Filho, porém neste Decreto o programa chamou-se de Campanha da Merenda Escolar, a saber: Art. 1º É instituída, na Divisão de Educação Extraescolar do Departamento Nacional de Educação, do Ministério da Educação e Cultura, a Campanha de Merenda Escolar (DECRETO 37.106/55).

O programa instituído a época tinha como objetivo melhorias principalmente no desenvolvimento pedagógico das crianças em idade escolar, bem como o fornecimento de alimentos saudáveis para os escolares.

Em 1979 instituiu-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), porém, foi adquirido o direito a alimentação escolar para todos somente em 1988 após a “proclamação” da Constituição Federal de 1988 (CFB 88). A partir do início da década de 90 dá-se início ao processo de descentralização dos recursos financeiros do PNAE para os estados e municípios.

Já em 1994, através da Lei 8.913, é regulada a descentralização do PNAE juntamente com Programa Estadual de Assistência Estudantil (PEAES) e Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). E em 2009 foi sancionada a Lei 11.947/09 que ampliou o PNAE e tornou obrigatório o investimento mínimo de 30% do total de recursos do FNDE para aquisição de alimentação escolar diretamente da agricultura familiar e semelhantes.

LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009.

Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

[...]

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Este artigo objetiva analisar as características do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Além de descrever o referido programa, o mesmo trás características importantes sobre o programa, como a história do seu surgimento, as políticas públicas que deram origem ao programa. O trabalho possui a seguinte estrutura: a seção apresenta a metodologia, a seção 3 os resultados e a discussão e a seção 4 traz as conclusões do estudo.

2. Metodologia

Para a elaboração deste artigo de revisão foi tido como metodologia a reunião produções intelectuais sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo como base o portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e Google Acadêmico.

A escolha pelos referidos portais, aconteceu devido a estes conterem uma gama ampla de produções científicas com reconhecimento internacional, inclusive reunindo produções com fatores de impacto (JCR - Journal Citation Reports), onde, esse último critério faz com que se dê uma credibilidade maior às produções científicas.

Para seleção dos artigos científicos foi utilizado como critério artigos que abordavam o tema PNAE de uma forma geral, artigos que retratavam o desenvolvimento da agricultura familiar através desta política pública e aqueles que identificavam as potencialidades e limitantes do programa, porém dentre as listas apresentadas dentro dos sites pesquisados, a escolha dos artigos foi de forma aleatória.

Para este artigo também foram utilizadas como base as legislações que regem acerca do PNAE em si e dos procedimentos legais para a realização das aquisições.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar por se tratar de uma política pública criada em 1955, e regulamentada em 2009 não foi estabelecido como critério limite de datas para a utilização dos artigos.

Pode-se verificar que as discussões acerca do tema do artigo são relativamente recentes, pois os artigos destacados são de publicações a partir do ano de 2013, ver Quadro 1.

Ano	Autor	Área de Publicação	Nacionalidade da Publicação
2013	FERNANDES, A. L., OLIVEIRA, A. G.	Ciências Sociais Aplicadas	Brasil
2013	RIBEIRO, A. L. P., CERATTI, BROCH, D. T.	Multidisciplinar	Brasil
2016	ARAUJO, L. F.	Multidisciplinar	Brasil
2013	GUTERRES, L. P., RESIDORFER, V. K., HAAS, J. M., SALLA, M. G.	Multidisciplinar	Brasil
2016	MACHADO, P. M. O., SCHMITZ, B. A. S., GONZÁLEZ, D. A., CORSO, A. C. T., VASCONCELOS, F. A. G., GABRIEL C. G.	Não identificado	Brasil
2016	LIMA, M. F., OLIVEIRA, M. S., GUARDACHESKI, A. P.	Multidisciplinar	Brasil
2016	ROSSETTI, F. X., WINNIE, L. W. Y., SILVA, GREGOLIN, M. R. P., SANTOS, C. S., FELIPPINI, M. L., MATEUS, M. A. F., CRISTOFFOLI, P. I.	Multidisciplinar	Brasil
2017	DEPONTI, C. M., GOMES, A. C., AREND, S. C.,	Multidisciplinar	Brasil
2018	ETGES, V. E., KARNOPP, E., SILVA, T. L., BOER, A. I.	Multidisciplinar	Brasil
2016	SANTOS, S. R., COSTA, M. B. S., BANDEIRA, G. T. P.	Saúde	Colômbia
2013	SARAIVA, E. B., SILVA, A. P. F., SOUSA, A. A., CERQUEIRA, G. F., CHAGAS, C. M. S., TORAL, N.	Saúde Coletiva	Brasil
2013	PEIXINHO, A. M. L.	Saúde Coletiva	Brasil
2013	LIBERMANN, A. P., BERTOLINI, G. R. F.	Saúde Coletiva	Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 1 - Áreas de publicações e Nacionalidades.

3. Resultados e Discussão

3.1. Compras Governamentais

Em relação as compras governamentais, na Constituição Federal de 1988 (CFB 88) no art. 37, inciso XXI diz que:

XXI - ressalvado casos específicos na legislação vigente, todas as obras, serviços, alienações e correlatos deverão ser contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (CFB 88).

Com a finalidade de atender o deliberado pela CFB 88, em 1993 é assinada a Lei 8.666, para ser mais exato, em 21 de junho de 1993, que é a legislação que normatiza e regulamenta as aquisições, contratações referentes a obras, serviços, compras alienações e locações de todas as esferas (união, estados, municípios e o distrito federal), e subordinam-se a esta todos os órgãos da administração direta, fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelas esferas públicas. Posteriormente a essa, surgem outras leis, decretos e instruções normativas que complementam, incluem novas possibilidades, dentre estas a Lei 11.947/2009, mas ainda subsidiárias a Lei 8.666/93.

Além da regulamentar e normatizar as licitações e contratos públicos, a lei define princípio norteadores nas licitações: i) legalidade; ii) impessoalidade; iii) moralidade; iv) igualdade; v) publicidade; e vi) julgamento objetivo.

As modalidades de licitações de acordo com a Lei 8.666/93 estão dispostas em 05 modalidades, ou seja, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, tem também as ocasiões que as licitações são dispensadas ou inexigíveis e posteriormente foi implementado o pregão como modalidade também e regulamentado pela Lei 10.520/02.

Estas modalidades consistem em:

- (i) Concorrência: que são estabelecidas para aquisições ou contratações que tenham valor estimado acima de R\$ 1.500.000,00 para contratações de obras e serviços de engenharia ou acima de R\$ 650.000,00 para demais aquisições e/ou contratações;
- (ii) Tomada de Preços: utilizada quando envolve valores até R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 650.000,00 para demais aquisições e contratações. Porém ao contrário da concorrência (onde todos podem participar), nesta modalidade só pode participar fornecedores previamente cadastrados até 3 dias que antecedem o certame;
- (iii) Convite: utilizada para aquisições/contratações de valores menores como até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 80.000,00 para demais aquisições e contratações. Essa modalidade como se refere o nome, só participa convidados (no mínimo 3) notificados através de carta convite que tenham manifestado interesse com antecedência mínima de 24 horas do início do certame;
- (iv) Concurso: utilizada para escolha de trabalhos técnicos, científico ou artístico mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores;

- (v) Leilão: modalidade empregada para a venda de bens móveis e imóveis (patrimônio público) inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para alienação de bens imóveis da administração pública; e
- (vi) Pregão: licitação regulamentada pela Lei 10.520 de 17 de Julho de 2002, que se utiliza para a aquisição de bens e serviços comuns, “Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (Lei 10.520/02)”.

3.2. Antecedentes do Programa

Os primeiros registros de ações do governo em relação a alimentação escolar têm data dos anos 30, devido ao reconhecimento da fome e da desnutrição como problemas de saúde pública grave no Brasil. Posterior a várias indagações sobre alimentação foi identificado que a população do país tinha um hábito alimentar precário (RIBEIRO et al., 2013).

Dessa forma, o governo tomou a iniciativa de promover algo que agisse diretamente na alimentação da população, onde a primeira delas foi a determinação do salário mínimo e posteriormente foi a criação do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), essas 2 iniciativas tiveram o objetivo atuar na melhoria da alimentação da população, ambas criadas em 1940, em maio e agosto respectivamente e são consideradas as primeiras políticas públicas que abarcam a alimentação. Já em 1945, o governo funda a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), praticamente 10 anos depois é criada a Campanha Nacional da Merenda Escolar, apostando em ajudas internacionais. (PEIXINHO, 2013).

Cabe destaque para o deputado federal dos anos 50 e que posteriormente foi presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO), Josué Apolônio de Castro (Josué de Castro), que objetivava a consciencialização do mundo para o problema da fome e promoção de ações para a resolução desse problema.

Ainda segundo Peixinho (2013), no interstício de 1955 a 1970 atores internacionais participaram ativamente no Programa Nacional de Alimentação Escolar, sendo dado um start em 1950 com a descentralização de fundos oriundos do United Nations Children’s Fund (UNICEF) que é nacionalmente conhecido como Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI).

Na década de 60 surgia a estrutura do PNAE sob a responsabilidade do governo e com alcance em todo o território brasileiro porém pouco palpável e sem muita regularidade e sem levar em consideração a aceitação da alimentação oferecida, mas a época o destaque foi a ajuda dada pelos Estados Unidos da América (United States Agency for International Development) juntamente com a ONU que atendiam a demanda da alimentação escolar brasileira quase em 100%.

Na segunda metade dos anos 70 acontece a “fusão” da CNA com o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que passa a visionar a complementação alimentar dos escolares das séries iniciais das escolas públicas, que mais tarde, em 1979 a partir de diretrizes do PRONAN e gerido pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) vinculado ao Ministério da Saúde, passa-se a chamar efetivamente de PNAE.

Através da proclamação da CFB 88, em seu artigo 208 a garantia de dentre outros à alimentação, “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...]VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (CFB 88).”

3.3. Programa Nacional de Alimentação Escolar

Em 1994 com a decisão de descentralizar o PNAE e posteriormente reforçado com a Lei 11.947/2009 o PNAE é tido como uma medida de minimizar faltas de abastecimento, alinhando consumo com produção relacionados a alimentação, de forma que promove o desenvolvimento local e garantindo alimentação saudável, o que dá notoriedade devido ao alcance e regularidade geral (de todos os alunos), e também a influência à economia local (ROSSETTI et al., 2016).

A fim de acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas de investimento na educação básica no país, principalmente no que tange o PNAE, pode-se acompanhar a CFB 88, em seus artigos 211 e 212 de modo que estes determinam que a organização dos sistemas de ensino ocorrerão em regime colaborativo por conta das Entidades Executoras (E.E.), ou seja, governo federal, estadual, distrital e municipal.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CFB 88). Cabe aqui destacar que estes recursos são oriundos da tributação direta ou indireta que se aplica aos trabalhadores.

De acordo com Lima et al. (2016), o PNAE objetiva assegurar “merenda” escola para os escolares da educação básica das escolas públicas, de forma a suprir as demandas alimentares (na questão nutricional) durante o tempo que estão estudando. A descentralização do recurso acontece diretamente aos estados e municípios e no caso de instituições federais o repasse é feito direto a essas, e tem como base o Educacenso com referência o exercício anterior. O controle e fiscalização é feito pelos órgãos oficiais competentes como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF) e outros.

O repasse dos recursos se dá através do FNDE para as E.E. em parcelas que se iniciam no início do exercício financeiro da administração pública considerando 200 dias de aula, considerando os seguintes valores (que são repassados) para cada momento da educação, ver Tabela 1.

Etapa	Valor
Creches	R\$ 1,07
Pré Escola	R\$ 0,53
Escolas Índigenas e Quilombolas	R\$ 0,64
Ensino Fundamental e Médio	R\$ 0,36
Ensino Integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educativo Especializado no Contraturno	R\$ 0,53

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2019)

Tabela 1 - Valores repassados por aluno

De acordo com a Lei 11.326/2006, o Agricultor Familiar é o indivíduo que pratica atividades no meio rural, que detém a sua renda predominante da propriedade rural, a maioria da mão de obra utilizada na propriedade seja oriunda de sua família e não detenha mais que 04 módulos rurais. Ainda conforme Saraiva et al. (2013) afirma que o alimento consumido pelo brasileiro é oriundo da agricultura familiar, onde esse é responsável por 70% dos empregos gerados no campo.

4. Conclusões

Este artigo apresentou uma revisão sistemática que teve por finalidade analisar as características do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Além de descrever o programa, o mesmo trás características importantes sobre o programa, como a história do seu surgimento, as políticas públicas que deram origem ao programa e os atores envolvidos no programa bem como a história.

O estudo mostrou que os primeiros registros de ações do governo em relação a alimentação escolar têm data dos anos 30, devido ao reconhecimento da fome e da desnutrição como problemas de saúde pública grave no Brasil. Posterior a várias indagações sobre alimentação foi identificado que a população do país tinha um hábito alimentar precário.

Foi evidenciado que o PNAE objetiva assegurar “merenda” escolar para alunos da educação básica das escolas públicas, de forma a suprir as demandas alimentares (na questão nutricional) durante o tempo que estão estudando.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a política pública mais antiga quando se trata de segurança alimentar e nutricional (SAN), também considerada a maior (em abrangência) que atua na garantia do direito humano da alimentação saudável.

Foi constatado que existe uma necessidade de incentivo para esses geradores de emprego e renda, pois além dos fatores sociais os quais esses agricultores são responsáveis, há os fatores ambientais que eles são responsáveis pela manutenção. Esse incentivo dar-se-á através da inclusão desses agricultores em programas governamentais (políticas públicas) que vislumbram a segurança alimentar nutricional.

Referências

BRASIL. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. FNDE. 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. 2016.

ARAUJO, L. F. Irregularidades e Improbidades na Execução do PNAE: um olhar panorâmico das decisões do Tribunal de Contas da União. **Visão**, v. 05, n. 01. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: Jul. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 8.666**, de 21 de Junho de 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: Jul. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 10.520**, de 17 de Julho de 2002. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm> Acesso em: Jul. 2019.

DEPONTI, C. M. et al. O Mercado Institucional da Compra de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA E PNAE – No Território do Vale do Rio Pardo/RS. DRd – Desenvolvimento Regional em debate. **Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado**, v. 8, n. 1. 2018.

FERNANDES, A. L., OLIVEIRA, A. G. Compras na Administração Pública: o Pregão Eletrônico como Instrumento de Eficiência diante das Modalidades da Lei nº 8.666/93. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**.

GREGOLIN, M. R. P. et. al. Potencialidades e Fragilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no Território Cantuquiriguaçu (PR). **Revista Conexão UEPG**, vol. 13, n. 3. 2017.

GUTERRES, L. P. et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE: Um Incentivo à Inovação da Agricultura Familiar em Dom Pedrito – RS. **Revista Gesto - Edição Especial**. vol. 1, n. 01. 2013.

LIBERMANN, A. P. e BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2013.

LIMA, M. F et al. Avanços e Desafios no Processo de Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. v. 20, n. 02. 2016.

MACHADO, P. M. O. et al. **Compra de Alimentos da Agricultura Familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. 2016.

PEIXINHO, A. M. L. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** 2013.

RIBEIRO, A. L. de P. et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto** – GEDECON. Vol. 01, Nº 01, 2013.

ROSSETTI, F. X. et al. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis.** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas/SP. 2016.

SANTOS S. R. et al. As formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Rev. salud pública.** 2016.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva.** 2013.