

# As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE)

## Forms of management of the national school meals program

Sérgio Ribeiro dos Santos<sup>1</sup>, Maria Bernadete de Sousa Costa<sup>2</sup> e Geovanna Torres de Paiva Bandeira<sup>3</sup>

1 Universidade Federal da Paraíba. Brasil. [profsergioufpb@gmail.com](mailto:profsergioufpb@gmail.com)

2 Departamento de Enfermagem Clínica do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, Brasil. [mbernadetes@globo.com](mailto:mbernadetes@globo.com)

3 Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Brasil. [geovana\\_nutri@hotmail.com](mailto:geovana_nutri@hotmail.com)

Recebido 8 Janeiro 2014/Enviado para Modificação 19 Março 2015/Aprovado 6 Outubro 2015

### RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa complementar à educação que objetiva fornecer alimentação escolar para os alunos de toda a rede de ensino matriculados em escolas públicas e filantrópicas da educação básica, do ensino médio, educação de jovens e adultos e educação integral. Os princípios do programa são a universalidade e a ampliação do atendimento estudantil, a fim de atender a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, o objetivo deste estudo é discutir as formas de gestão do PNAE para garantir o direito dos estudantes à alimentação escolar. O presente estudo faz uma reflexão de como estar sendo gerido os recursos da alimentação escolar, se é do tipo centralizada, descentralizada, semi-descentralizada e terceirizada. Conclui-se que o conhecimento das diferentes formas de administrar os recursos federais destinados à alimentação para comunidade escolar permite realizar uma escolha consciente com relação a aplicação e execução do PNAE.

**Palavras-chave:** Programas e políticas de nutrição e alimentação. política nutricional. gestão em saúde (*fonte: DeCS, BIREME*).

### ABSTRACT

The National School Meals Programme (PNAE in Portuguese initials) is a supplementary program to education that aims to provide school meals for pupils across the school system enrolled in public and philanthropic schools of primary education, secondary education, youth education, adult education and comprehensive education. The principles of the program are the universality and the expansion of student services in order to meet the Organic Law on Food and Nutritional Security (LOSAN), as well as the Food Security and Nutrition System. The objective of this study is to discuss forms of PNAE management to ensure that the students' right to school meals. This study is a reflection on how

the resources of school meals are being managed, be it with a centralized, decentralized, semi-centralized or outsourced model. We conclude that the knowledge of the different forms of managing federal resources for food for school communities allows for making an informed choice regarding implementation and enforcement of PNAE.

**Key Words:** Nutrition programs and policies, nutrition policy, health management (source: MeSH, NLM).

## RESUMEN

### Formas de gestión del programa nacional de alimentación escolar (PNAE)

En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), es un programa de educación complementaria que tiene como objetivo proporcionar comidas escolares para alumnos de todo el sistema escolar matriculados en las escuelas públicas y filantrópicas de la educación básica, secundaria, de jóvenes y adultos y la educación integral. Los principios del programa son la universalidad y la expansión de los servicios a los estudiantes con el fin de cumplir la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) y la Seguridad Alimentaria y la alimentación del Sistema. El objetivo de este trabajo es discutir formas de gestión del PNAE para garantizar el derecho de los estudiantes a la alimentación escolar. Este estudio es una reflexión sobre cómo se está manejando los recursos de la alimentación escolar, ya sea del tipo centralizado, descentralizado, semidescentralizado o tercerizado. Llegamos a la conclusión de que el conocimiento de las diferentes formas de gestión de los recursos federales para los alimentos a la comunidad escolar permite tomar una decisión informada con respecto a la aplicación y el cumplimiento del PNAE.

**Palabras Clave:** Programas y políticas de nutrición y alimentación, política nutricional, gestión en salud (fuente: DeCS, BIREME).

Na década de 1940, as escolas públicas utilizavam as “caixas escolares”, para arrecadar recursos para a compra da alimentação dos seus alunos. Nesse período, o Governo Federal passou a se preocupar com a permanência dos alunos nas escolas, assim como em reduzir a desnutrição infantil no Brasil.

Na década de 1950 foi promulgado o Decreto-Lei nº. 37.106, que criou a Campanha da Merenda Escolar (CME). Desde então, os escolares passaram a receber alimentação no período em que estavam nas escolas, porém no começo o Governo Federal ainda não comprava os gêneros alimentícios, apenas recebia doações de Órgãos internacionais e repassava aos Municípios, que apresentassem maior prevalência de desnutrição infantil. Nesse sentido, o Brasil recebeu uma doação proveniente dos Estados Unidos da América, que foi o excedente de sua produção alimentícia. Aliás, a região Nordeste foi privilegiada com essa ação em virtude da maioria dos escolares apresentarem desnutrição.

No entanto, com a redução do número de doações, fez-se necessário a manutenção do programa pelo governo brasileiro. Assim, em 1960, teve início a compra de produtos nacionais para a alimentação escolar. E, em 1979, foi instituído o “Programa Nacional de Alimentação Escolar” (PNAE), conhecido popularmente por “merenda escolar”, cujo nome permanece até os dias atuais.

Porém, só a partir de 1998, o PNAE foi gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia do Ministério da Educação com o intuito de contribuir para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar.

Mas, o maior avanço do programa veio com a publicação da Lei nº 11.947/2009 que universalizou o PNAE para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos; define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do programa; fortalece a participação da comunidade no controle social; formaliza a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos por eventuais irregularidades constatadas (1).

Define ainda, a obrigatoriedade da aquisição de no mínimo 30.0% dos recursos financeiros repassados pelo PNAE em gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, priorizando estes gêneros nos cardápios da alimentação escolar (2).

Assim, devido à importância dessa temática no cenário nacional e internacional do campo das políticas públicas de alimentação e nutrição e a sua pouca inserção no meio acadêmico, os autores deste artigo, sentiram-se motivados a escrevê-lo, cujo objetivo é discutir as formas de gestão do PNAE, quanto à garantia do direito dos estudantes a alimentação escolar e melhoria nas condições de alimentação e nutrição dos escolares brasileiros.

#### Programa Nacional de Alimentação Escolar

Consiste na assistência financeira suplementar aos estados e municípios brasileiros que garante, no mínimo, uma refeição diária aos alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas. O programa tem como objetivos: proporcionar as necessidades nutricionais parciais dos alunos, contribuir para a melhoria do desempenho escolar, promover a educação nutricional,

assim como a aquisição de bons hábitos alimentares, além de contribuir para a redução da evasão e a repetência escolar (3,4).

O PNAE se propõe a ofertar uma refeição diária com aproximadamente 350 quilocalorias (Kcal) e 9 gramas de proteínas. Desta forma, a alimentação escolar deve possibilitar a cobertura de no mínimo 20.0% das necessidades diárias de cada aluno.

O agente financeiro do PNAE

O programa é financiado pelo Tesouro Nacional e os recursos estão assegurados no Orçamento da União. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transfere a verba às entidades executoras (Estados, Distrito Federal e Municípios), em conta corrente exclusiva para este fim, sem necessidade de formalizar convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

Desta forma, as entidades executoras devem constar no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, que quantifica o número total de alunos matriculados em cada unidade escolar. Além disso, as escolas filantrópicas também devem estar cadastradas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e declarar o interesse em oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados.

Diante dessa realidade, O FNDE faz o levantamento do número de estudantes e repassa os recursos somente para as escolas que declararam o censo escolar. Elas têm autonomia para gerir o recurso e, se necessário, complementar financeiramente para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal.

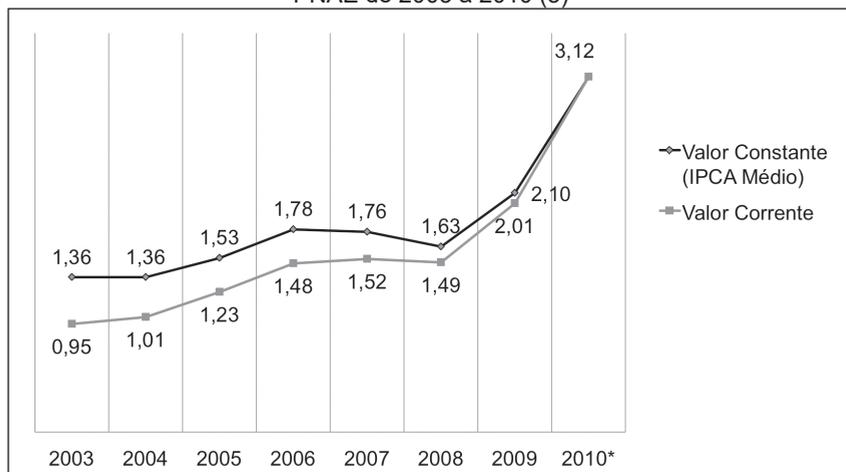
A transferência dos recursos financeiros é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro de cada ano, para a cobertura de 200 dias letivos. Apenas 70 % dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semielaborados e *in natura*. Os 30 % restantes são destinados a produtos da agricultura familiar. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma:  $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$ , onde TR é o total de recursos a serem recebidos. Atualmente, o valor *per capita* é definido de acordo com a etapa de ensino:

- Creches – R\$ 1,00.
- Pré-escola – R\$ 0,50.

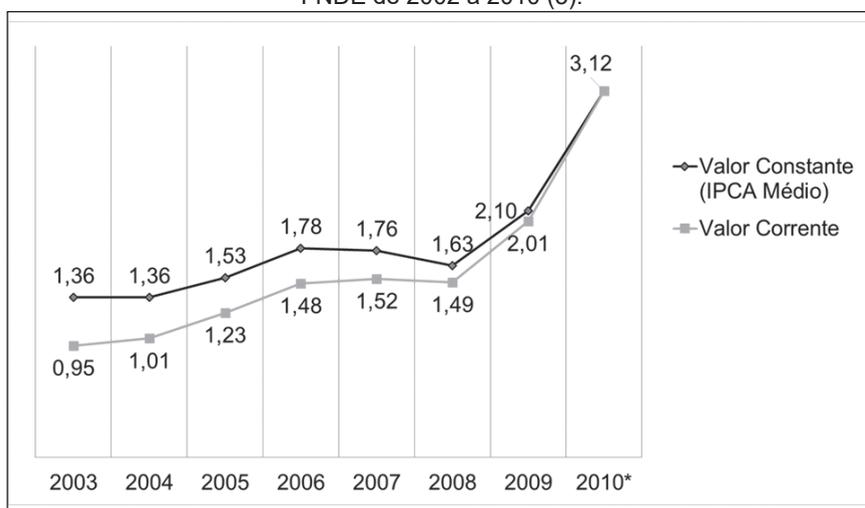
- Escolas indígenas e quilombolas – R\$ 0,60.
- Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos – R\$ 0,30.
- Ensino integral (Mais Educação) – R\$ 0,90.

Entre os anos de 2003 a 2010 houve um reajuste significativo no valor orçado para o programa, totalizando 131.0%, conforme representa as Figuras 1 e 2:

**Figura 1.** Recursos investidos pelo FNDE para o PNAE de 2003 a 2010 (5)



**Figura 2.** Valores per capita repassados pelo FNDE de 2002 a 2010 (5).



Por outro lado, a aquisição dos gêneros alimentícios é de responsabilidade dos Estados e Municípios, que devem obedecer aos critérios estabelecidos na Lei nº 8.666, de 21/06/93, e suas alterações, que tratam de licitações e contratos na administração pública. Os recursos repassados destinam-se exclusivamente à compra de gêneros alimentícios. Para a operacionalização do PNAE cabe ao município arcar com a responsabilidade de montar uma infraestrutura mínima para preparação das refeições (6).

#### A atuação do nutricionista

O profissional de Nutrição é responsável pela execução do PNAE, cuja função é de coordenar o diagnóstico e monitoramento do estado nutricional dos escolares, planejar o cardápio, de acordo com a cultura alimentar, conhecer o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhar desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a produção e distribuição da alimentação, e ainda, propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional nas escolas (7-10).

Não há obrigatoriedade legal de nutricionista responsável técnico pelas ações de alimentação e nutrição em creches e escolas particulares, pela falta de reconhecimento de muitos gestores em relação ao papel fundamental do profissional na comunidade escolar, quer seja supervisionando os serviços de alimentação disponíveis na instituição ou realizando assistência e educação nutricional aos alunos e funcionários.

Vale ressaltar que em 2003, verificou-se pela primeira vez, a inserção de um nutricionista na coordenação geral do programa na esfera de gestão federal, ou seja, junto ao FNDE. Assim sendo, o PNAE passa a reafirmar que a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais cabe ao nutricionista.

Viabilizar o quadro técnico adequado e as condições de trabalho dignas aos nutricionistas é uma responsabilidade da entidade executora, o que na prática, nem sempre é respeitada. Normalmente, este quadro necessário para desenvolver as atribuições e assumir as responsabilidades legais e técnicas não é respeitado pela maioria das secretarias municipais e estaduais de educação. Este é um dos principais obstáculos para a adequada execução do PNAE e, conseqüente, boa prestação de serviços à comunidade escolar.

Sem a supervisão destes profissionais os alunos tornam-se expostos constantemente ao risco de consumirem refeições contaminadas ou impróprias.

Considerando esta afirmativa, o número de nutricionistas responsáveis técnicos pelo PNAE sofreu uma transformação significativa, pois em 2003, havia 12 % desses profissionais atuando nos estados e municípios e em 2011 a abrangência passou a ser de 82 % dos municípios do Brasil (11).

#### Modelo de gestão do programa

O PNAE é gerenciado pelo FNDE e teve seu escopo de responsabilidades ampliado através da Lei nº 11947 de 16 de junho de 2009, incluindo a alimentação como um direito do aluno e um dever do Estado (Artigo 3º). O seu gerenciamento é bastante complexo em virtude de estarem envolvidos a União, Estados, Municípios, Conselhos e estabelecimentos de ensino. No entanto, o compromisso de gerenciá-lo de forma transparente e eficaz deve ser uma constante, uma vez que o mesmo apresenta grande impacto na sociedade.

O Estado ou Município escolhe a forma de gerir os recursos da alimentação escolar, podendo ser centralizada, descentralizada, semi-descentralizada e terceirizada (12). A seguir serão descritas as características mais relevantes das formas de gestão, levando em consideração os seus aspectos positivos e negativos.

#### Centralizada

Nessa forma de gestão, o setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação gerencia o recurso, através da compra dos gêneros alimentícios, planejamento orçamentário, elaboração de cardápios, supervisão e avaliação da alimentação escolar, armazenamento dos produtos e distribuição dos alimentos, que podem ser realizada de três formas:

1. O armazenamento é realizado em um estoque central, os quais serão, posteriormente, distribuídos às escolas que preparam as refeições;
2. Os fornecedores entregam os produtos diretamente às escolas, nesse caso, não há estoque central de alimentos, o estoque é feito em cada escola;
3. A Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação possui cozinhas-piloto, as quais recebem os gêneros alimentícios e preparam as refeições, e posteriormente, as transportam para as escolas.

Esta é a forma de gestão mais adotada pelos Estados e Municípios brasileiros. Suas principais vantagens são: a escola não se responsabiliza pela compra dos alimentos, não há necessidade de um estoque grande nas unidades escolares, o que minimiza um possível desperdício, além de que os gêneros podem ser adquiridos com um preço mais baixo devido ao grande volume comprado.

Por outro lado, as dificuldades frequentemente encontradas são a necessidade de um maior controle do armazenamento, para que não ocorra desperdício; a falta de uma equipe habilitada e específica para esta atribuição e de um espaço físico suficiente para sua adequada execução.

#### Descentralizada

Neste caso, os recursos são repassados diretamente às escolas. Estas fazem as compras dos gêneros alimentícios a serem utilizados na alimentação escolar. Para isso, se faz necessário à criação de unidades executoras representativas da comunidade escolar, como, por exemplo, a associação de pais e mestres, conselho escolar, entre outros, as quais são responsáveis pelo recebimento e pela execução dos recursos financeiros.

Além das atividades habituais de recebimento e armazenagens dos gêneros alimentícios, preparo e distribuição das refeições, as escolas assumem as atividades gerenciais, tais como compra e planejamento sobre fiscalização da Secretaria de Educação.

As principais vantagens dessa forma de gestão são: a compra pode contemplar efetivamente os alimentos regionais e, principalmente, os produtos produzidos pela agricultura local, fortalecendo a economia da região; proporciona um cardápio, de acordo com as características alimentares dos alunos. A desvantagem evidenciada é a ausência de uma equipe qualificada que garanta a qualidade na execução do programa, bem como o alcance de seus objetivos de forma efetiva.

#### Semi-descentralizada

Na gestão semi-descentralizada, a Secretaria de Educação compra os alimentos não perecíveis e os distribui nas escolas e repassa o recurso para a aquisição dos gêneros alimentícios perecíveis. Apenas uma parte dos alimentos é adquirida pela própria escola.

Os benefícios são: a compra contempla os alimentos regionais e, principalmente, os produzidos pela agricultura local, fortalecendo a economia da região, além de que a compra dos alimentos que se estragam com maior facilidade pode ter uma frequência diária; e, o cardápio oferecido pela escola é elaborado por uma equipe habilitada. Um aspecto negativo encontrado é a necessidade de um controle efetivo para planejamento e compra dos gêneros.

### Terceirização

Nesta forma de gestão, uma empresa é contratada para fornecer a alimentação pronta aos escolares. As compras dos gêneros alimentícios são realizadas pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação, que também define o cardápio e fiscaliza a execução da alimentação escolar feita pela empresa. As refeições podem ser preparadas numa cozinha-piloto ou a empresa pode utilizar o espaço físico da própria escola.

As principais vantagens são: uma alimentação mais variada e o número menor de funcionários da Prefeitura ou do Estado, envolvidos na alimentação escolar. As desvantagens são: custo elevado das refeições, as (os) merendeiras (os) concursadas são remanejadas (os) para outras funções e o fato de que o dinheiro que está sendo pago à empresa poderia ser utilizado na contratação de merendeiras, na reforma das cozinhas, na compra de equipamentos de melhor qualidade, entre outros.

Um município pode ter mais de um tipo de gestão, isso ocorre porque nem todas as escolas têm as mesmas condições estruturais e organizacionais de executar a alimentação escolar, principalmente, quando se trata das pequenas escolas, em número de alunos e de espaço físico.

O Brasil tem uma extensão territorial imensa e continental, ficando muito difícil definir, qual é a melhor forma de gestão que pode ser aplicada em determinada região, município ou estado, quanto ao programa de alimentação. As realidades, necessidades e problemas são extremamente renovados e diferenciados por regiões, cada uma apresenta suas características e especificidades. Cada Município ou Estado oferece alimentação escolar de qualidade utilizando o tipo de gestão que mais se adequa à sua realidade.

Dessa forma, é necessário que a comunidade escolar esteja ciente dos tipos de gestão oferecidos pelo governo para que possa fazer suas avaliações e análises e, assim, optar pela forma mais adequada à sua região, respeitando suas peculiaridades e alcançando o objetivo maior que é de nutrir todos os seus alunos.

No entanto, é de suma importância que o governo crie estratégias para capacitar os setores responsáveis pela gestão da alimentação escolar e juntamente com os representantes dos Municípios e Estados, analisar a forma de gestão mais produtiva e adequada para atender as necessidades de cada área de atuação do programa.

Com as novas reformulações do programa fica evidente a procura por

avanços nos critérios técnicos e operacionais, possibilitando maior flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do PNAE. Espera-se que tais avanços possam se traduzir em melhoria das condições de alimentação e nutrição dos escolares \*

## REFERÊNCIAS

1. Brasil. Resolução FNDE/CD nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE. Diário Oficial da União 2009; 17 jul.
2. Saraiva EB, Silva APF, Sousa AA, Cerqueira GF, Chagas CMS, Toral N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cien Saude Colet.* 2013; 18 (Supl. 4): 927-936.
3. Froehlich, E. A capacidade de "fazer diferente": os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em dois irmãos e tapes (RS) [dissertação]. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2010.
4. Carvalho AT, Muniz VM, Gomes JF, Samico I. Programa de alimentação escolar no município de João Pessoa – Paraíba, Brasil: as merendeiras em foco. *Interface-Comunic, Saúde, Educ.* 2008; 12 (Supl. 27): 823-834.
5. Brasil. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acessado 2013 ago 17
6. Santos LMP, Santos SMC, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, Santos LAS, Santos LS. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad Saude Publica.* 2007; 23 (Supl.11): 2681-2693.
7. Scarparo ALS, Oliveira VR, Bittencourt JMV, Ruiz ENF, Fernandes PF, Zys JZ, Moulin CC. Formação para nutricionistas que atuam no Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma avaliação da efetividade. *Cien Saude Colet.* 2013; 18 (Supl. 4): 1001-1008.
8. Brasil. Conselho Federal de Nutricionistas (Brasil). Resolução nº 358 de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.
9. Brasil. Conselho Federal de Nutricionistas (Brasil). Resolução nº 465 de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.
10. Brasil. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 38 de 23 de agosto de 2004. Estabelece critérios para execução do PNAE. Diário Oficial da União. 2004; 23 ago.
11. Peixinho AML. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Cien Saude Colet.* 2013; 18 (Supl. 4): 909-916.
12. Brasil. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União. 2009; 16 jun.