

## O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): origem, mudanças e impactos

The national school food program (pnae): source, changes and impacts

El programa nacional de alimentación escolar (pnae): origen, cambios e impactos

Eliane Regina Francisco da Silva  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" de Presidente Prudente  
[lianecarvalho11@yahoo.com.br](mailto:lianecarvalho11@yahoo.com.br)

Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" de Presidente Prudente  
[rosangela.hespanhol@unesp.br](mailto:rosangela.hespanhol@unesp.br)

### Resumo

O objetivo do presente artigo é mostrar a origem, as características, a implementação e as mudanças do PNAE por meio da análise dos repasses financeiros e aquisições da agricultura familiar para o referido programa em escalas nacional e do Estado de São Paulo no período de 2012 a 2016 e os impactos para os agricultores familiares e alunos. Buscamos expor algumas características e mudanças do PNAE e identificar os pontos positivos e as limitações do programa. Os procedimentos metodológicos utilizados foram o levantamento bibliográfico e a consulta no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os resultados obtidos mostraram que o PNAE tem contribuído para a reprodução socioeconômica dos produtores rurais e tem colaborado para a melhoria da dieta alimentar dos alunos e, por consequência, no rendimento escolar destes. Entretanto, o valor *per capita* repassado pelo Governo federal é baixo e a complementação dos recursos estaduais e municipais é insuficiente ou inexistente. Ademais, a obrigatoriedade da compra de, no mínimo, 30% dos recursos destinados pelo FNDE para produtos advindos da agricultura familiar não foi respeitada, nas escalas federal e estadual, no período de 2012 a 2016.

**Palavras-chave:** PNAE. Repasses financeiros. Agricultura familiar.

### Abstract

The objective of this article is to show the origin, characteristics, implementation and changes of the PNAE through the analysis of the financial transfers and acquisitions of family agriculture for the said program at national and state scales of São Paulo in the period of 2012 to 2016 and impacts to family farmers and students. We seek to expose some of the characteristics and changes of the PNAE and to identify the strengths and limitations of the program. The methodological procedures used were the bibliographical survey and the consultation on the website of the National Fund for the Development of Education (FNDE). The results showed that the PNAE has contributed to the socioeconomic reproduction of the rural producers and has collaborated to improve the diet of the students and, consequently, in their school performance. However, the per capita value passed on by the federal government is low and the complementation of state and municipal resources is insufficient or non-existent. In addition, the obligation to purchase at least 30% of the resources destined by FNDE for products derived from family agriculture was not respected, at the federal and state scales, between 2012 and 2016.

**Keywords:** PNAE. Financial transfers. Family farming.

## **Resumen**

El objetivo del presente artículo es mostrar el origen, las características, la implementación y los cambios del PNAE a través del análisis de los traspasos financieros y adquisiciones de la agricultura familiar para dicho programa a escala nacional y del Estado de São Paulo en el período de 2012 a 2016 y los impactos para los agricultores familiares y los estudiantes. Buscamos exponer algunas características y cambios del PNAE e identificar los puntos positivos y las limitaciones del programa. Los procedimientos metodológicos utilizados fueron el levantamiento bibliográfico y la consulta en el sitio del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). Los resultados obtenidos mostraron que el PNAE ha contribuido a la reproducción socioeconómica de los productores rurales y ha colaborado para la mejora de la dieta alimentaria de los estudiantes y, por consiguiente, en el rendimiento escolar de éstos. Sin embargo, el valor per capita repasado por el Gobierno federal es bajo y la complementación de los recursos estatales y municipales es insuficiente o inexistente. Además, la obligatoriedad de la compra de al menos el 30% de los recursos destinados por el FNDE para productos provenientes de la agricultura familiar no fue respetada, en las escalas federal y estadual, en el período de 2012 a 2016.

**Palabras clave:** PNAE. Repases financeiros. Agricultura familiar.

## **Introdução**

O presente artigo tem por objetivo mostrar a origem, as características, a implementação e as mudanças do PNAE e os impactos para os agricultores familiares e alunos.

O artigo encontra-se estruturado em duas (2) partes, além desta introdução, das considerações finais e das referências bibliográficas. Na primeira parte fizemos algumas considerações sobre a origem, as características e as mudanças que ocorreram no programa ao longo dos anos e, na segunda parte, discorremos sobre os repasses financeiros e as aquisições da agricultura familiar para o PNAE em escalas nacional e do Estado de São Paulo no período de 2012 a 2016.

De acordo com Menezes, Martines e Pagani Netto (2012), a agricultura familiar é uma forma de produção em que as decisões, gerência, trabalho e capital são de responsabilidade da família e têm como fatores relevantes além da família, do trabalho e da produção, as tradições culturais. Concomitantemente são assumidas as funções de proprietário e de trabalhador no estabelecimento rural.

Agricultor familiar, por sua vez, é aquele que, segundo a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro (4) módulos fiscais; II) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de

atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo e; IV) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, 2016).

### **O PNAE: origem, características e mudanças**

Um dos primeiros programas que conciliava a alimentação e a educação, segundo Gunderson (2008), foi iniciado em Munique (Alemanha) em 1790. O programa foi recomendado por Benjamin Thompson, Conde Rumford, a partir da criação do *Poor People's Institute*, fornecendo alimentação aos desempregados (crianças e adultos), a partir do ajuste nutritivo de ingredientes de baixo custo. A iniciativa foi copiada, *à posteriori*, em diversos outros países, como Inglaterra, Escócia, França e Suíça.

De acordo com Rocha (2003), que estudou a educação escolar e a higienização na infância, as primeiras medidas governamentais de oferta de alimentação escolar no Brasil ocorreram na década de 1920, época de grandes discussões sobre a alimentação. Neste período, em São Paulo, o “Instituto de Hygiene” foi o precursor na implementação de métodos de pesquisa e propostas de políticas públicas sobre questões alimentares. Este instituto financiou estudos pormenorizados em distintos países, dando notoriedade a importantes relatórios sobre o assunto. Destaca-se a tese de doutoramento do Professor Dr. Antonio de Almeida Júnior, intitulada “O saneamento pela educação”, de 1922 pela Faculdade de Medicina e Cirurgia.

Peixinho (2011, p. 33), que realizou um resgate histórico do PNAE, afirmou que o entendimento geral acadêmico e do Governo federal da década de 1930 era de que nos anos iniciais de vida, “[...] a fome comprometia o desenvolvimento do indivíduo de forma muitas vezes irreversível, acarretando a vulnerabilidade crônica a determinadas doenças, a deficiência da capacidade intelectual e cognitiva e a baixa autoestima [...]”.

No importante livro “Geografia da Fome, o dilema brasileiro: pão ou aço”, publicado em primeira edição no ano de 1946, Josué de Castro analisou a influência da fome no desenvolvimento socioeconômico do Brasil e chegou à conclusão de que se houvesse um estudo comparativo entre as causas e consequências da fome e de outras calamidades como, por exemplo, a guerra e as epidemias, se verificaria que as menos conhecidas eram exatamente as da fome. O autor relatou, ainda, que havia uma conspiração de silêncio por parte da academia e dos governos sobre o tema e tal fato implicava numa constante e equivocada afirmação de que a fome era uma fatalidade provocada pela natureza ou por Deus para que a humanidade aprendesse a superar os obstáculos provocados pelo egoísmo e pelo orgulho (CASTRO, 1983).

Peixinho (2011, p. 34) ressalta que:

O mundo começava a sentir as pressões dos fatos, em que milhões de pessoas morriam por subnutrição devido à escassez de alimentos. O fato de que cerca de dois terços da humanidade viviam num estado permanente de fome, começou a incomodar os governantes, políticos, grandes empresários principalmente aqueles que exploravam nações inteiras para garantir a exportação de alimentos produzidos no país, com receio de ver os seus lucrativos negócios desabarem.

Essa afirmação permite verificar que não havia interesse em se estudar a fome numa perspectiva social, em decorrência da preocupação por parte da “elite” em se preservar os lucros auferidos, por exemplo, através do cultivo de lavouras destinadas a abastecer os mercados externos, como por exemplo, a cana de açúcar, o café, a borracha, dentre outras.

No entanto, de acordo com o Relatório de pesquisa apresentado à CONAB e ao FNDE pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), enfocando, a partir da década de 1930, o problema da fome passou a ser tratado como um objeto de intervenção governamental e de políticas públicas (ABRANDH; IBASE, 2012).

Segundo Turpin (2008) - que estudou a alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e como garantia de segurança alimentar e nutricional - em 1933, Josué de Castro realizou na cidade de Recife um inquérito acerca das condições de vida da classe operária, apontando o *déficit* energético e de nutrientes.

Durante a década de 1940, outros inquéritos alimentares dirigidos no âmbito do Departamento Nacional de Saúde visaram analisar a alimentação em diversas capitais brasileiras, diante das necessidades nutricionais padronizadas. Os resultados dos inquéritos mostraram a precária situação alimentar da população (COIMBRA; MEIRA; LIMA, 1982).

É diante desse cenário que o PNAE teve sua origem no início da década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo federal oferecer alimentação aos alunos. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros (BRASIL. FNDE, 2017).

Na década de 1950, foi elaborado um Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. Nele, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade do Governo federal. Desse plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar permaneceu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente Unicef, que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil (BRASIL. FNDE, 2017).

Em 31 de março de 1955 foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Na ocasião, foram firmados

convênios diretamente com o FISI e outros organismos internacionais. Em 1956, com a edição do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, ela (a CME) passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional (BRASIL. FNDE, 2017).

Em 1965, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886/65 e surgiu uma lista de programas de ajuda norte-americana, entre os quais se destacavam: Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, direcionado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e Programa Mundial de Alimentos (PMA), da FAO/ONU (BRASIL. FNDE, 2017).

A partir de 1976, ainda que financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, por meio de um programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais (BRASIL. FNDE, 2017).

Desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada. Em outros termos, o órgão gerenciador (o Governo federal) planejava os cardápios, adquiria os gêneros alimentícios por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para executar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional (BRASIL. FNDE, 2017).

Em 1994, foi instituída a descentralização dos recursos para execução do Programa por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante promoção de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização. A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), se deu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, a transferência passou a ser realizada automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, proporcionando maior agilidade ao processo (BRASIL. FNDE, 2017).

A Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 possibilitou grandes avanços ao PNAE, dentre os quais se ressaltam: a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo Governo federal

sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Outra relevante conquista foi a instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa (BRASIL. FNDE, 2017).

A partir de 2006, uma conquista fundamental foi a obrigatoriedade da presença de nutricionista como Responsável Técnico pelo Programa, bem como do quadro técnico formado por esses profissionais em todas as Entidades Executoras, o que permitiu uma melhoria significativa na qualidade do PNAE quanto ao seu alcance. Outro aspecto destacável, a partir de 2006, foi o estabelecimento de parceria do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior, resultando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES), que são unidades de referência e apoio organizadas para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino. Dentre essas atividades, destacam-se as capacitações dos atores sociais envolvidos no Programa (BRASIL. FNDE, 2017).

O PNAE é uma das políticas públicas mais antigas do país e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, tanto no que diz respeito ao número de pessoas beneficiadas, quanto no que se refere aos recursos alocados, constituindo-se como uma relevante estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ao fomentar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) por meio da alimentação escolar, bem como de várias medidas que auxiliam no alcance das metas dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM) (VILLAR et al., 2013).

Gerenciado pelo FNDE, o referido programa tem, dentre suas ações: o estabelecimento das diretrizes e o acompanhamento da sua execução; a interação com os demais programas do Ministério da Educação (MEC) para discutir a inclusão da alimentação e nutrição como disciplina transversal no Projeto Político Pedagógico (PPP); a implementação com os demais órgãos governamentais e não governamentais da integração da política de SAN no ambiente escolar; a capacitação dos recursos humanos, quais sejam professores, alunos e merendeiras; o fomento ao controle social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e da integração com demais órgãos de controle social na defesa das políticas públicas sociais; e a transferência dos recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e municípios, destinado unicamente para a aquisição de gêneros alimentícios para o fornecimento da alimentação escolar (PEIXINHO, 2011).

A política pública atende todos os alunos na educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas,

filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), segundo os princípios do DHAA e da SAN (BRASIL. FNDE, 2015).

No decorrer de sua implementação, o PNAE passou por várias mudanças que resultaram em avanços, dos quais se destacam o incentivo para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, e o respeito aos hábitos alimentares saudáveis e regionais (VILLAR et al., 2013).

A partir de 16 de junho de 2009, o PNAE foi reformulado por meio da Lei federal nº11.947 que instituiu que, do total de recursos direcionados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), aos municípios, estados e Distrito Federal, pelo menos 30% devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2009).

De acordo com o FNDE (2015) (Quadro 1), as diretrizes para a execução do PNAE, segundo a Lei federal nº 11.947 de 2009 são:

**Quadro 1: Diretrizes do PNAE**

<b>Alimentação Saudável e Adequada</b>	Orienta para o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.
<b>Educação Alimentar e Nutricional</b>	Fomenta a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.
<b>Universalização</b>	Atende a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica.
<b>Participação social</b>	Favorece o acompanhamento e ao controle da execução por meio da participação da comunidade no controle social, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).
<b>Desenvolvimento Sustentável</b>	Incentiva a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.
<b>Direito à alimentação escolar</b>	Garanta a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Fonte: BRASIL. FNDE (2015, p. 10-11).

O Quadro 1 mostra que as orientações para o PNAE abordam desde a questão do uso dos alimentos - que devem ser variados e correlatos aos hábitos alimentares locais -, até o direito à alimentação escolar e nutricional de forma igualitária, considerando-se as idades e condições de saúde dos alunos.

Outra mudança relevante ocorrida em 2013 foi a inclusão do atendimento aos alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE), para os da Educação de Jovens e Adultos (EJA) semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL. FNDE, 2017).

No tocante aos recursos financeiros, o PNAE repassa valor *per capita* diferenciado para atender as diversidades étnicas e as necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social. Assim, merece destaque o fato de o Programa priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas quanto à aquisição de gêneros da agricultura familiar, bem como diferenciar o valor *per capita* transferido aos alunos matriculados em escolas situadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos. Em 2012, o Governo federal aumentou o valor repassado aos alunos matriculados em creches e pré-escolas, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil (BRASIL. FNDE, 2017).

Em 17 de junho de 2013, foi publicada a Resolução FNDE nº 26, que firma um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN). Essa ação vai ao encontro das políticas públicas atuais relacionadas à SAN, visto a existência do Plano Nacional de Combate à Obesidade e do Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) (BRASIL. FNDE, 2017).

Destaca-se ainda que, em 2 de abril de 2015, a Resolução nº 4, levando em conta o fortalecimento da agricultura familiar e seu aporte para o desenvolvimento socioeconômico local, alterou a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução FNDE nº 26, que versavam sobre a aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. A Resolução publicada em 2015 modificou o modo de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e critérios para desempate; definiu os locais em que deverão ser divulgados os editais das chamadas públicas; incluiu o documento para habilitação dos projetos de venda dos grupos formais; estabeleceu os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar; definiu o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o PNAE por entidade executora; estabeleceu novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares; e definiu modelos de edital de chamada pública, de pesquisa de preços de projeto de venda e de contrato (BRASIL. FNDE, 2017).

## O PNAE em números: avaliação nas escalas nacional e do Estado de São Paulo

Com vistas a entender a dinâmica do PNAE nas escalas federal e estadual elaboramos as Tabelas 1, 2,3 e 4.

De acordo com os dados disponibilizados pelo FNDE expostos na Tabela 1, se constata que no período de 2012 a 2016, os repasses financeiros do PNAE em escala nacional foram oscilantes, passando de R\$ 3.306.504.238,00 para R\$ 2.969.779.650,51, mas com quedas e aumentos no decorrer dos anos. A aquisição da agricultura familiar foi ascendente de R\$ 366.611.838,48 a R\$ 656.703.650,90 no período de 2012 a 2015. No ano de 2016 houve uma retração de R\$ 46.976.128,00 ou 3,31%. No entanto, a obrigatoriedade da compra de, no mínimo, 30% dos recursos destinados pelo Fundo Nacional de Alimentação Escolar (FNDE) para produtos oriundos da agricultura familiar não foi respeitada, ainda que o percentual tenha aumentado de 11,09% para 22,82% entre 2012 e 2015. No ano de 2016, esse percentual ainda foi inferior ao do ano de 2015 (22,12).

**Tabela 1:** Repasses financeiros e aquisições da agricultura familiar para o PNAE em escala nacional<sup>1</sup> no período de 2012 a 2016<sup>2</sup>

Ano	Valores repassados (R\$)	Aquisição da Agricultura familiar (R\$)	% da aquisição da agricultura familiar em relação aos valores repassados
2012	3.306.504.238,00	366.611.838,48	11,09
2013	3.331.966.981,74	600.355.117,93	18,02
2014	3.019.888.093,84	652.564.917,47	21,61
2015	3.083.567.187,04	703.679.778,90	22,82
2016	2.969.779.650,51	656.703.650,90	22,12

Fonte: BRASIL. FNDE (2018). Organizado pela autora.

Na escala estadual, mais especificamente no Estado de São Paulo, os repasses no período de 2012 a 2015, assim como ocorrido em escala nacional, foram oscilantes, passando de R\$ 606.344.666,00 para R\$ 564.851.270,08, mas com altas e quedas no decorrer dos anos. Os aumentos também ocorreram nas aquisições da agricultura familiar (de R\$ 54.226.056,92 para R\$ 79.642.279,75) e nas porcentagens das aquisições em relação aos valores repassados (de 8,94% para 22,14%). Ainda assim, o percentual mínimo (30%) dos recursos destinados pelo FNDE para a

<sup>1</sup> Os valores foram deflacionados por meio da Correção pelo Índice Geral de Preços (Fundação Getúlio Vargas) - IGP-DI (FGV) da Calculadora do Cidadão disponível no *site* do Banco Central do Brasil: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 23 ago. 2018. No entanto, o ano de 2012 foi utilizado como ano base e por isso, se considerou o valor nominal.

<sup>2</sup> Os dados do ano de 2017 não foram analisados, pois ainda que solicitados pelo Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), fomos informados de que estes [dados] ainda estão sendo trabalhados e que em breve (mas, sem data prevista) estarão disponíveis no *site*: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Informação recebida no endereço eletrônico <[lianecarvalho11@yahoo.com.br](mailto:lianecarvalho11@yahoo.com.br)>.

aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar não foi atendido. Em relação ao ano de 2016, se comparado com o de 2015, todos os repasses foram menores. O valor repassado foi de R\$ 564.851.270,08 e a aquisição da agricultura familiar foi de R\$ 79.642.279,75 - o que significa apenas 14,09% em relação aos valores repassados (Tabela 2).

**Tabela 2:** Repasses financeiros e aquisições da agricultura familiar para o PNAE para o Estado de São Paulo<sup>3</sup> no período de 2012 a 2016<sup>4</sup>

Ano	Valores repassados (R\$)	Aquisição da agricultura familiar (R\$)	% da aquisição da agricultura familiar em relação aos valores repassados
2012	606.344.666,00	54.226.056,92	8,94
2013	642.432.435,76	76.809.837,98	11,96
2014	645.388.867,93	97.579.301,42	15,12
2015	621.464.000,95	137.597.840,90	22,14
2016	564.851.270,08	79.642.279,75	14,09

Fonte: BRASIL. FNDE (2018). Organizado pela autora.

De acordo com a Tabela 3, os valores repassados pelo Governo federal por alunos/ano foram crescentes em quase todo o período, bem como os valores destinados as escolas/ano, ainda que tenham sofrido oscilações ao longo dos anos.

<sup>3</sup> Os valores foram deflacionados por meio da Correção pelo Índice Geral de Preços (Fundação Getúlio Vargas) - IGP-DI (FGV) da Calculadora do Cidadão disponível no *site* do Banco Central do Brasil: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 23 ago. 2018. No entanto, o ano de 2012 foi utilizado como ano base e por isso, se considerou o valor nominal.

<sup>4</sup> Os dados do ano de 2017 não foram analisados, pois ainda que solicitados pelo Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) fomos informados de que estes [dados] ainda estão sendo trabalhados e que em breve (mas, sem data prevista) estarão disponíveis no *site*: <<https://www.fn.de.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

**Tabela 3:** Valores repassados pelo Governo federal por alunos/ano e por escolas/ano em escala nacional<sup>5</sup> no período de 2000 a 2014<sup>6</sup>

Ano	Valores repassados por alunos/ano (R\$)	Valores repassados por escolas/ano (R\$)
2000	24,74	4.939,00
2001	22,28	4.473,65
2002	16,59	3.361,71
2003	17,11	3.528,92
2004	16,44	3.395,94
2005	19,94	4.110,35
2006	23,37	4.859,61
2007	22,17	4.700,23
2008	20,52	4.308,49
2009	21,10	5.694,32
2010	29,14	7.876,64
2011	28,35	7.655,70
2012	29,33	7.822,50
2013	29,78	7.916,13
2014	30,52	8.149,45

Fonte: BRASIL. PGI. Plataforma de Indicadores do Governo federal/Ensino Básico/Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Acesso em: 7 ago. 2018.

O número de alunos e escolas beneficiados no Estado de São Paulo durante o período de 2000 a 2014 foi crescente. Em 2000 somavam-se 6.595.744 alunos, enquanto que em 2014 já eram 8.530.304, ou seja, um aumento de 1.934.560 ou 29,33% no alunado estadual - o que refletiu diretamente na ampliação do número de escolas beneficiadas, que passou de 14.244 em 2000 para 20.620 (44,83%) em 2014. Se comparado com o ano de 2014, nos anos de 2015 e 2016 ocorreram sucessivas diminuições no número de alunos beneficiados, ou seja, foram 125.679 (1,47%) e 379.190 (4,44%) a menos, respectivamente. Já no que diz respeito ao número de escolas beneficiadas houve uma diminuição entre os anos de 2014 e 2015 (de 20.620 para 20.596 ou 0,12%), mas um aumento em relação ao ano de 2016 (20.698 ou 0,38%) como se verifica na Tabela 4.

<sup>5</sup> Os valores repassados pelo Governo federal por alunos/ano e por escolas/ano em escala nacional no período de 2000 a 2014 foram deflacionados por meio da Correção pelo Índice Geral de Preços (Fundação Getúlio Vargas) - IGP-DI (FGV) da Calculadora do Cidadão disponível no *site* do Banco Central do Brasil: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 23 ago. 2018. No entanto, o ano de 2000 foi utilizado como ano base e por isso, se considerou o valor nominal.

<sup>6</sup> Os dados dos anos de 2015, 2016 e 2017 não foram analisados, pois ainda que solicitados pelo Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) fomos informados de que estes [dados] ainda estão sendo trabalhados e que em breve (mas, sem data prevista) estarão disponíveis no *site*: <<https://www.fn.de.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

**Tabela 4:** Número de alunos e escolas beneficiados pelo PNAE no Estado de São Paulo no período de 2000 a 2016<sup>7</sup>

Ano	Número de alunos beneficiados	Número de escolas beneficiadas
2000	6.595.744	14.244
2001	6.541.787	14.588
2002	6.428.185	14.871
2003	6.551.629	16.328
2004	6.534.915	16.731
2005	6.588.924	17.182
2006	6.708.011	17.507
2007	6.663.494	17.648
2008	6.593.211	17.405
2009	9.008.588	18.773
2010	8.846.722	19.110
2011	8.787.575	19.198
2012	8.563.859	19.410
2013	8.637.404	20.358
2014	8.530.304	20.620
2015	8.404.625	20.596
2016	8.151.114	20.698

Fonte: BRASIL. PGI. Plataforma de Indicadores do Governo federal/Ensino Básico/Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Acesso em: 7 ago. 2018.

O valor repassado pela União a estados, Distrito Federal e Prefeituras Municipais e Escolas Federais, por dia letivo, para cada aluno, é calculado considerando-se a etapa e a modalidade de ensino, tendo como base o Censo Escolar do ano anterior. Os recursos são enviados em até dez (10) parcelas durante o ano (BRASIL. FNDE, 2017).

Em 2017, os valores *per capita* foram: i) creches: **R\$ 1,07**; ii) pré-escola: **R\$ 0,53**; iii) escolas indígenas e quilombolas: **R\$ 0,64**; iv) Ensino Fundamental e Médio: **R\$ 0,36**; v) Educação de Jovens e Adultos (EJA): **R\$ 0,32**; vi) Ensino integral: **R\$ 1,07**; vii) Ensino Médio em tempo integral: **R\$ 2,00**, viii) Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE)<sup>8</sup> no contraturno: **R\$ 0,53** (BRASIL. FNDE, 2017).

Para o ano de 2018, os valores *per capita* que estão disponíveis no *site* do FNDE são os mesmos citados em relação ao ano de 2017 (BRASIL. FNDE, 2018).

<sup>7</sup> Os dados do ano de 2017 não foram analisados, pois ainda que solicitados pelo Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) fomos informados de que estes [dados] ainda estão sendo trabalhados e que em breve (mas, sem data prevista) estarão disponíveis no *site*: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

<sup>8</sup> O Atendimento Especial de Educação (AEE) é um serviço da educação especial desenvolvido na rede regular de ensino e atende a alunos com algum tipo de deficiência de natureza física, intelectual, sensorial (visual e pessoas com surdez parcial ou total). O AEE é realizado no período inverso ao da classe comum frequentada pelo aluno (FNDE, 2014).

No entanto, o PNAE possui algumas fragilidades, e Castro e Bombardi (2014, p. 17) apontam que a principal é a questão da sazonalidade dos alimentos. As autoras asseveram que:

[...] [a sazonalidade dos alimentos] intrínseca ao processo produtivo muitas vezes não é levada em consideração nas chamadas públicas para a compra dos alimentos, sendo exigido que os agricultores entreguem ao longo de todo o ano produtos que ocorrem apenas em determinado período, ao invés de considerar a compra de produtos sazonais. A não consideração deste fator pode dificultar a participação da agricultura camponesa no programa.

Stolarski e Castro (2007), ao estudarem os caminhos da alimentação escolar no Brasil, afirmam que os gargalos do PNAE, independentemente da região analisada, é a falta de compatibilização dos cardápios e da meta nutricional do referido programa ao reduzido valor *per capita* repassado pelo Governo federal e a complementação de recursos pelos governos estaduais e municipais é insuficiente ou inexistente.

### **Considerações finais**

O PNAE é uma política pública que contribui para a permanência dos produtores rurais no campo, bem como fomenta a diversificação produtiva, a criação de um canal de comercialização, dentre outros benefícios. Além disso, possibilita a ressignificação da relevância de uma dieta alimentar adequada e colabora para a aprendizagem e o desenvolvimento dos discentes que culmina na melhoria do rendimento escolar.

No entanto, o escasso valor *per capita* repassado pelo Governo federal, bem como a insuficiente ou inexistente complementação dos recursos pelos governos estaduais e municipais são fatores limitantes da política pública em estudo. Além disso, a obrigatoriedade da compra de, no mínimo, 30% dos recursos destinados pelo FNDE para produtos oriundos da agricultura familiar não foi respeitada, nas escalas federal e estadual, no período de 2012 a 2016.

Em suma, mesmo diante das limitações apontadas, o PNAE é de fundamental importância para os agricultores familiares e demais beneficiários (alunos, dentre outros).

### **Referências**

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH); INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Projeto Agricultura familiar, alimentação escolar e a realização do direito humano à alimentação adequada.** Relatório de pesquisa apresentado a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, Brasília, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre a destinação de recursos à alimentação escolar, Brasília, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Diretrizes para a execução do PNAE, segundo a Lei federal nº 11.947.** 2015. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=L EI&num\\_ato=00011947&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=NI](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=L EI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI)>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Histórico.** 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Repasses financeiros nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.** 2018. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-repasses-financeiros>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, Brasília, jul. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Plataforma de Indicadores do Governo Federal/Ensino Básico/Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). PGI. Dados até agosto de 2014. **Número de alunos e escolas beneficiados pelo PNAE no período de 2000 a 2014.** Disponível em: <[http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/filtrar?textoLivre=&numeroPaginaCorrente=1&campoOrdenacao=&abaSelecionada=0&hiddenTematica=4&hiddenClassificacao=204797&esconderIndicadores=false&esconderPaineis=false&enableColArvoreFiltros=&enableColCesto=&dat\\_indicador\\_ultimaatualizacao=&dsc\\_indicador\\_primeirareferencia=>](http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/filtrar?textoLivre=&numeroPaginaCorrente=1&campoOrdenacao=&abaSelecionada=0&hiddenTematica=4&hiddenClassificacao=204797&esconderIndicadores=false&esconderPaineis=false&enableColArvoreFiltros=&enableColCesto=&dat_indicador_ultimaatualizacao=&dsc_indicador_primeirareferencia=>)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

BRASIL. Plataforma de Indicadores do Governo Federal/Ensino Básico/Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). PGI. Dados até agosto de 2014. **Valores repassados pelos Governos federal e municipal por alunos/ano e por escolas/ano no período de 2000 a 2014.** Disponível em: <[http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/filtrar?textoLivre=&numeroPaginaCorrente=1&campoOrdenacao=&abaSelecionada=0&hiddenTematica=4&hiddenClassificacao=204797&esconderIndicadores=false&esconderPaineis=false&enableColArvoreFiltros=&enableColCesto=&dat\\_indicador\\_ultimaatualizacao=&dsc\\_indicador\\_primeirareferencia=>](http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/filtrar?textoLivre=&numeroPaginaCorrente=1&campoOrdenacao=&abaSelecionada=0&hiddenTematica=4&hiddenClassificacao=204797&esconderIndicadores=false&esconderPaineis=false&enableColArvoreFiltros=&enableColCesto=&dat_indicador_ultimaatualizacao=&dsc_indicador_primeirareferencia=>)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço.** 10ª. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1983. 361p. (Clássicos das Ciências Sociais no Brasil).

CASTRO, T. P.; BOMBARDI, L. M. **PNAE: potencialidades e limites para contribuição no processo de territorialização camponesa,** 2014. Disponível em: <[http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor\\_2014/Arquivos/01/1A/11\\_Terena%20Castro.pdf](http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2014/Arquivos/01/1A/11_Terena%20Castro.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; LIMA, M. B. **Comer e aprender: Uma história da alimentação escolar no Brasil.** Belo Horizonte: Instituto Nacional de Alimentação Escolar, 1982. 320 p.

GUNDERSON, G. W. **The national school lunch program: Background and development.** Washington: United States Department of Agriculture, 2008. 37 p.

MENEZES, C. C. P.; MARTINES, L.; PAGANI NETTO, C. Projeto CATI Leite. In: PAGANI NETTO, C. (Coord.). **Manual técnico CATI.** Campinas, n. 80, p. 1-12, dez. 2012.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

ROCHA, H. H. P. Educação escolar e higienização de infância. In: **Caderno CEDES**, v. 23, n. 59, Campinas, 2003.

STOLARSKI, M. C.; CASTRO, D. Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 113, p. 31-58, jul./dez. 2007. Disponível em: <[www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/rev\\_pr\\_113\\_marcia.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/rev_pr_113_marcia.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2018.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; JANUARIO, B. L.; RAMOS, J. F. Situação dos municípios do Estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo – SP, v. 16, n. 1, p. 223 - 226, 2013. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rbepid/v16n1/1415-790X-rbepid-16-01-0223.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.