

ALBANEIDE MARIA LIMA PEIXINHO

**Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

Tese apresentada à Universidade Federal de  
São Paulo para obtenção do título de Mestre  
Profissional em Ensino em Ciências da Saúde.

São Paulo  
2011

ALBANEIDE MARIA LIMA PEIXINHO

**Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

Tese apresentada à Universidade Federal de São Paulo para obtenção do título de Mestre Profissional em Ensino em Ciências da Saúde.

**Orientador:** Prof. Dr. Nildo Alves Batista

**Co-orientadora:** Profa. Dra. Najla Veloso

SÃO PAULO

2011

**Peixinho, Albaneide Maria Lima.**

**“Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”**

Autora: Albaneide Maria Lima Peixinho. São Paulo, 2011. 133p.

Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal de São Paulo, 2011.

Orientação: Prof. Dr. Nildo Alves Batista

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2. Alimentação Saudável; 3. Nutrição social; 4. Estratégia Fome Zero; 5. Controle Social

## **Universidade Federal de São Paulo**

Banca Examinadora:

---

**Profa. Dr<sup>a</sup>. Elke Stedefeldt**

---

**Profa. Dr<sup>a</sup>. Najla Veloso Sampaio Barbosa**

---

**Prof. Dr. Rafael Pereira Torino**

---

**Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Natacha Tournal Bertolin (suplente)**

**São Paulo**

**2011**

## DEDICATÓRIAS

À minha **mãe**, grande guerreira que, apenas com o “ensino primário” como o seu último nível de escolaridade, sempre priorizou os estudos, visando o crescimento profissional e espiritual do cidadão, ensinando a seus filhos que, para galgar de maneira satisfatória a trajetória da vida, deve ter a obstinação como diretriz e a honestidade como mola mestra.

Ao **meu pai**, *in memoriam*, um exemplo de coragem e luta pelas ideias inovadoras, que aos 80 anos resolveu fazer o supletivo, que implantou a probiótica no sertão da Bahia e que sempre dizia que “o trabalho enriquece a alma e a alma enriquecida voa em busca de Deus”.

Aos meus **filhos**, pela paciência e entendimento de que é necessário ter projetos que envolvam estudos e trabalho para todos, porém, não perdendo os vínculos da construção de laços de amor e compreensão, indestrutíveis nas relações espirituais.

A todos **os escolares e atores sociais** envolvidos no Programa de Alimentação Escolar, pois, sem eles, eu não poderia escrever sobre a história deste Programa e, especialmente àqueles que contribuíram e acreditaram no PNAE.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos que se dedicaram e dedicam parte de suas vidas, contribuindo para que eu exerça com tranquilidade minha vida profissional e pessoal.

Aos meus dois grandes orientadores, Prof. Dr. Nildo Alves Batista e Profa. Dra. Najla Veloso, e aos meus colegas de mestrado, que indubitavelmente sem o apoio, a tranquilidade e a transmissão de força e confiança que repassaram para mim, dificilmente alcançaria o término dessa longa caminhada.

A Maria da Guia Soares e Livea Santana da Luz pelo apoio sistemático no meu dia a dia durante anos da vida.

A Gilbelânia Medeiros por todo apoio logístico que forneceu e fornece na convivência profissional.

Aos meus irmãos e amigos que sempre me estimularam a superar as nossas dificuldades constantes e exercer as alternativas de melhora de forma profissional, ética e espiritual. Amigos de infância, de adolescência, da fase do vestibular e aqueles que me estimularam na definição da profissão, nos envolvimento com as políticas públicas, nas lutas sindicais e nos movimentos sociais, em especial ao Valmir Mota de Oliveira – Keno (in memoriam), que mostrou que lutar por dignidade e cidadania só podem acontecer sem medos. Aos que me incentivaram a ver a nossa existência na terra como uma passagem e que devemos aproveitá-la para construí-la de forma digna, ética e honesta, além de cumprir o nosso planejamento espiritual. Aos meus colegas antigos e atuais de trabalho, que ao longo da minha vida me ajudaram a compreender que, somente juntos, podemos construir uma forma de fazer acontecer as mudanças necessárias para o nosso crescimento e dos demais.

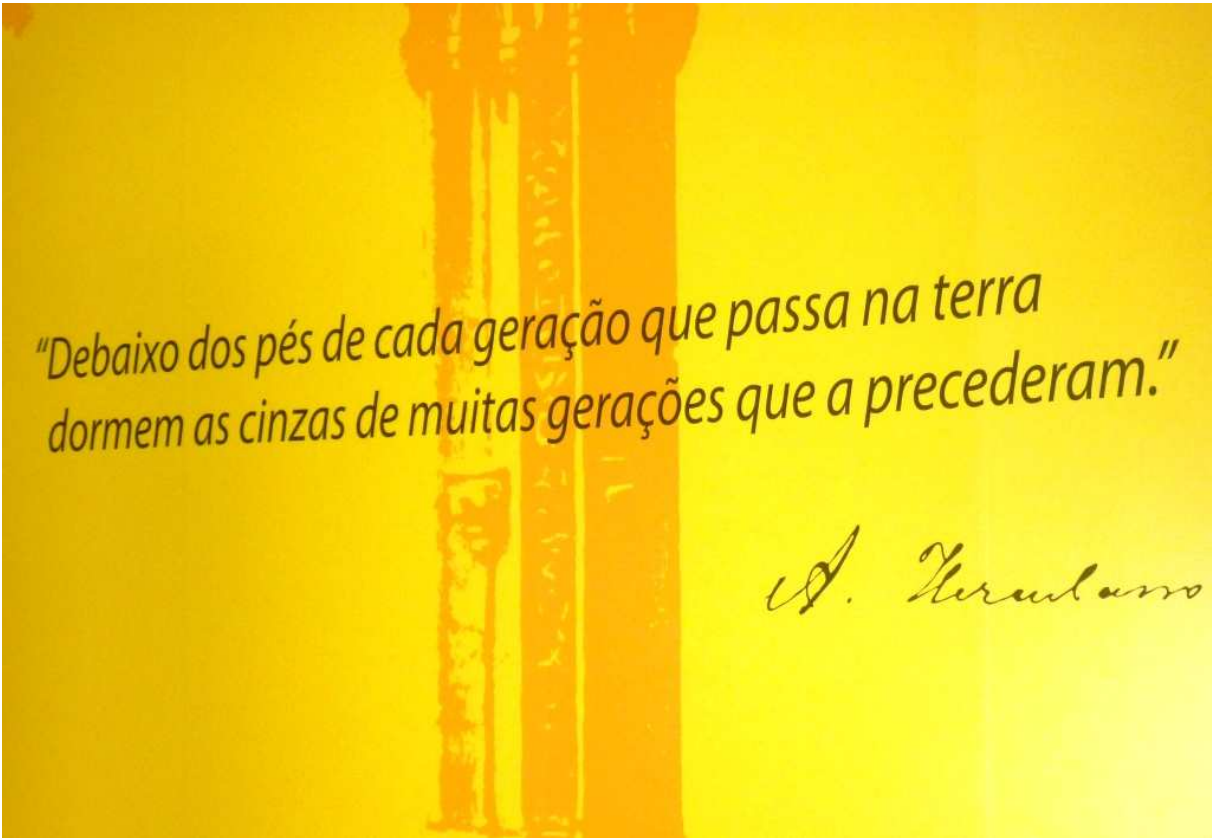
Ao Daniel Balaban que soube colocar as suas posições quando necessário, mais como amigo do que como chefe tradicional, que desde o primeiro momento acreditou nas nossas propostas de trabalho e as defendeu com afinco e dedicação, pois compreendia que por meio do PNAE poderíamos contribuir com uma educação de qualidade, com a segurança alimentar e nutricional e com o combate a fome.

Agradeço a Marta Teixeira sobrinha da nutricionista Maria Teresa Teixeira Marques, pioneira na implantação da “Merenda Escolar Brasileira” que, com desapego, entregou-me o diário de campo da tia, que na década de 50 percorreu vários estados deste país implantando o Programa.

Ao Joabe Coutrin por ter colaborado nos ajustes necessários para o término da dissertação e Marisete Araújo pela transcrição e digitação das entrevistas.

Aos amigos parceiros na construção do PNAE que se dispuseram a ser entrevistados e colaborar para que esta dissertação fosse escrita.

Enfim, a todos que contribuíram para a descrição da história do PNAE.



*"Debaixo dos pés de cada geração que passa na terra  
dormem as cinzas de muitas gerações que a precederam."*

*A. Herulano*



## **“Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”**

**Albaneide Maria Lima Peixinho**

*Orientador: Prof. Dr. Nildo Alves Batista*

### **RESUMO**

O objetivo do presente estudo foi construir um registro histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, a partir de documentos, resoluções, leis, bem como das falas e concepções de atores que vivenciaram o Programa, especialmente de 1999 até 2010. Utilizou-se uma metodologia histórica associada a uma abordagem qualitativa dos dados, evidenciada em análise documental dos relatórios técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pesquisas liberadas no Medline, Lilacs, Pubmed e outros e por meio de entrevistas de profissionais envolvidos na gestão no referido período. A seleção deste grupo de entrevistados foi feita a partir dos seguintes critérios: ter participado do Programa na sua formulação e na sua execução no referido período ou ter publicado algum documento a partir da sua vivência no Programa. O presente projeto foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de São Paulo. Entre outros achados, verificou-se que se trata de um Programa cujo percurso acompanhou os movimentos sociais, não ficando obsoleto diante das mudanças que vinham acontecendo na história política, especialmente de construção da democracia da escola, da perspectiva de direito crescente em várias áreas da vida social e dos movimentos no campo da saúde e da educação.

**Palavras-chave:** 1. Alimentação Escolar; 2. Alimentação Saudável; 3. Nutrição Social; 4. Estratégia Fome Zero; 5. Controle Social; 6. Controle Higiênico-Sanitário.

**“A Historical Record of National School Feeding Program - NSFP”****Albaneide Maria Lima Peixinho**

Orientador: Prof. Dr. Nildo Alves Batista

**ABSTRACT**

*The purpose of this study was to build a historical record of National School Feeding Program - NSFP, from documents, resolutions, laws, and the speeches and ideas of actors who have experienced the program, especially since 1999 until 2010. We used a historical methodology associated with a qualitative approach of data, confirmed by documentary analysis of technical reports of the National Found of Education Development (NFED), research released in Medline, Lilacs, Pubmed and other publications developed by the authors and by the FNDE and through interviews management professionals involved in this period. The selection of this group of respondents was made based on the following criteria: they have participated in the formulation and implementation of the NSFP in this period or have published a document from his experience in the program. This project was submitted for consideration by the Ethics Commission of Human Research of the Federal University of São Paulo. Among other findings, it is especially that it is a program whose route followed the social movement, not becoming obsolete in the face of changes that were happening in political history, especially of the school building democracy from the perspective of law increasing in many areas social life and movements in health and education.*

**Key words:** 1. School Feeding; 2. Healthy Eating; 3. Social Nutrition; 4. Zero Hunger Strategy; 5. Social Control; 6. Sanitary Hygienic Control.

**LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS, FIGURAS**

<b>Quadro 1-</b> Lista dos entrevistados para coleta de dados.....	26
<b>Gráfico 1-</b> Coluna de frequência relativa.....	58
<b>Gráfico 2-</b> Coluna de frequência relativa à estatura.....	58
<b>Gráfico 3-</b> Evolução do Repasse de Recursos Orçamentários do PNAE.....	80
<b>Gráfico 4-</b> Crescimento % do repasse de recursos orçamentários do PNAE.....	80
<b>Gráfico 5-</b> Acréscimo do per capita para creches 233%.....	81
<b>Gráfico 6-</b> Acréscimo para Pré-escola e Ensino Fundamental 130,7%.....	81
<b>Gráfico 7-</b> Acréscimo para indígenas 361,5%.....	81
<b>Gráfico 8-</b> Acréscimo para Quilombolas 75,5%.....	82
<b>Gráfico 9-</b> Ampliação de Ensino Médio e EJA.....	82
<b>Gráfico 10-</b> Ampliação para os alunos do Programa Mais Educação.....	83
<b>Figura 1-</b> Acervo do Centro de Memória de Saúde Pública/USP.....	35
<b>Figura 2-</b> Gestão do PNAE na descentralização.....	47
<b>Figura 3-</b> Princípios do PNAE.....	70
<b>Figura 4-</b> Diretrizes do PNAE.....	70
<b>Figura 5-</b> Estratégia do educando na Horta Escolar.....	114
<b>Figura 6-</b> Mudança na visão geral do PNAE.....	118

**LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> – Alimentos Básicos (FNDE).....	<b>53</b>
<b>Tabela 2</b> – Crescimento do número de escolares atendidos pelo PNAE.....	<b>78</b>
<b>Tabela 3</b> - Crescimento do repasse de recursos financeiros do PNAE.....	<b>79</b>
<b>Tabela 4</b> - Evolução do valor “per capita” do PNAE entre 2002 e 2010.....	<b>83</b>
<b>Tabela 5</b> - Capacitações realizadas pela CGPAE.....	<b>98</b>
<b>Tabela 6</b> – Capacitações realizadas pelos CECANES.....	<b>99</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

- ASBRAN** - Associação Brasileira de Nutrição
- CAE** – Conselho de Alimentação Escolar
- CEDESS** – Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde
- CEME** – Central de Medicamentos
- CF/1988** – Constituição Federal de 1988
- CFN** – Conselho Federal de Nutricionista
- CGPAE** – Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar
- CECANE** – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar
- CEIA** - Comitê Estadual Intersetorial de Alimentação Escolar
- CIAN** – Comissão interministerial de Alimentação e Nutrição
- CNA** – Comissão Nacional de Alimentação
- CNAE** - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
- CNAC** - Campanha Nacional pela Alimentação da Criança
- CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social
- CNS** – Conselho Nacional de Saúde
- CME** - Campanha de Merenda Escolar
- COBAL** - Companhia Brasileira de Abastecimento
- CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento
- CONSEA** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSED** - Conselho Nacional de Secretários de Educação
- COTAN** – Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição
- CRN** - Conselho Regional de Nutricionistas
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DIRAE** – Diretoria de Ações Educacionais

**EEx** – Entidade Executora

**EJA** – Educação de Jovens e Adultos

**FAE** – Fundação de Assistência ao Estudante

**FAO** – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

**FINEP** – Financiadora de Estudos e Projetos

**FISI** - Fundo Internacional de Socorro à Infância

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**INAN** - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**INUB** - Instituto de Nutrição

**IPAI** - Instituto de Proteção e Assistência à Infância

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

**LOA** - Lei Orçamentária Anual

**LOSAN** - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

**MEC** – Ministério da Educação

**MESA** - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

**ONG** – Organização Não Governamental

**PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos

**PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola

**PL** – Projeto de Lei

**PMA** – Programa Mundial de Alimentos

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNTE** – Programa Nacional de Transporte do Escolar

**PNLD** – Programa Nacional do Livro Didático

**POF** – Pesquisa de Orçamento Familiar

**PPA** – Plano Plurianual

**PRONAN** – II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**REFAE** – Representação Estadual da Fundação de Assistência ao Estudante

**SAPES** – Serviço de Alimentação da Previdência Social

**SAN** – Segurança Alimentar e Nutricional

**SEB** – Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação

**SECAD** – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

**SIM** – Sistema de Inspeção Municipal

**SISAN** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**SINUT** – Sindicato dos Nutricionistas

**SIF** – Serviço de Inspeção Federal

**SPVEA** – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

**STN** – Secretaria do Tesouro Nacional

**SUASA** – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**UFBA** – Universidade Federal da Bahia

**UFOP** – Universidade Federal de Ouro Preto

**USAID** - United States Agency for International Development

**UNDIME** – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**UNESCO** – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**UNIFESP** – Universidade Federal de São Paulo



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1	ORIGEM DA PESQUISA.....	17
<b>2</b>	<b>OBJETIVOS .....</b>	<b>22</b>
2.1	OBJETIVO GERAL.....	22
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	22
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>24</b>
3.1	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	26
3.2	PROCEDIMENTOS ÉTICOS.....	27
<b>4</b>	<b>QUADRO TEÓRICO .....</b>	<b>29</b>
4.1	PERSPECTIVA HISTÓRICA DO PNAE .....	29
4.2	AS ORIGENS DO PROGRAMA .....	31
4.3	O PNAE ANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO .....	40
4.4	O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO .....	45
4.5	O PNAE APÓS A DESCENTRALIZAÇÃO .....	49
4.5.1.1	Implantação do Programa Fome Zero como estratégia política de combate à fome, à segurança alimentar e nutricional .....	55
4.5.1.2	O processo de construção/promulgação da Lei 11.947/2009 .....	64
4.5.1.3	Os avanços do PNAE calcado na Estratégia Fome Zero e corroborado pela Lei 11.947/2009 .....	73
4.5.1.4	Os investimentos da União em um regime colaborativo .....	74
4.5.1.5	O papel do controle social na execução do Programa .....	84
4.5.1.6	Estratégias de formação de sujeitos envolvidos no PNAE .....	88
4.5.1.7	Capacitação realizada diretamente pelos técnicos do PNAE .....	89
4.5.1.7.1	Encontros locais temáticos .....	89
4.5.1.7.2	Encontros Regionais e Nacionais de Alimentação Escolar.....	89
4.5.1.8	Recomendações Nutricionais para o Programa .....	100
4.5.1.9	Aquisição de gêneros da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural .....	103
4.5.1.10	Educação como componente no PNAE .....	106
4.5.1.11	As cooperações internacionais como estratégia de alcance das Metas do Milênio/ONU: .....	114
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>117</b>
<b>6</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>124</b>

**1. INTRODUÇÃO**

## **1 INTRODUÇÃO**

### **1.1 ORIGEM DA PESQUISA**

O interesse pelo estudo do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que atualmente garante aos estudantes uma alimentação saudável e adequada, auxiliando no crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos escolares, surgiu a partir de meu envolvimento com o referido Programa, como profissional da área de nutrição desde minha formação. A fim de esclarecer como ocorreu meu vínculo ao PNAE, segue, um breve histórico sobre minha atuação na saúde alimentar.

Sou Nutricionista, formada na Universidade Federal da Bahia onde tive os meus primeiros contatos com a discussão sobre a Fome no Brasil e no mundo. Após a graduação, participei ativamente da construção das entidades da categoria da nutrição, entre elas o Sindicato dos Nutricionistas do Distrito Federal (SINUT-Distrito Federal), onde filiamos a Central Única dos Trabalhadores - CUT. Uma das tarefas deste Sindicato foi apoiar a organização do I Congresso sobre “Fome é uma questão política”, na Bahia, em 1986, realizado pela Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), no qual saímos com a “Carta de Salvador” com reivindicações para constar na elaboração da Constituição Brasileira.

Neste período a direção do Sindicato, juntamente com o Conselho Regional de Nutricionistas (CRN) da 1ª Região, sistematizou todas as reivindicações da nutrição para a Constituinte, colheu os abaixo-assinados que permitiram a negociação com os líderes parlamentares dos temas que hoje constam da Carta Magna.

A partir da inserção nas atividades de Saúde Pública, já em 1991 elaboramos uma proposta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), especificamente no que diz respeito à alimentação e nutrição, que subsidiou a entrega de um documento do Partido dos Trabalhadores (PT) ao, então, Presidente da República, Itamar Franco. Este processo resultou na campanha liderada por Herbert de Souza, mais conhecido como Betinho, sobre Ação da cidadania Contra a Miséria e pela Vida, em 1993.

Em 1995, como assessora parlamentar da Deputada Distrital Maninha, PT/Distrito Federal, elaboramos o projeto sobre Segurança Alimentar e Nutricional

para o Distrito Federal, do qual foi sancionada a primeira Lei no país sobre o referido tema, com 10 subprogramas entre eles “Ação contra a Fome e o Desemprego” o qual coordenei de 1997 a 1998.

No ano de 2000, participei da elaboração do “Projeto Fome Zero” pelo Instituto Cidadania, uma Organização Não Governamental (ONG), coordenada por José Graziano da Silva e tendo como presidente de Honra, Luiz Inácio Lula da Silva, que veio a ser Presidente da República no ano de 2003. Neste projeto nos tornamos responsáveis junto com a ex-presidente da Associação Brasileira de Nutrição, (ASBRAN) Joseli Durães, pela elaboração dos temas de Alimentação e Nutrição em especial o Programa de Alimentação Escolar. Nesta época assumi a presidência da ASBRAN, no entanto, o meu contato com a execução do Programa se deu a partir do ano de 2003, quando fui convidada pelo Ministro de Educação, Cristovam Buarque, a assumir a Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação do Escolar (CGPAE).

Ao aceitar a proposta de ser coordenadora do PNAE, verifiquei que o referido Programa poderia se consolidar como uma das políticas públicas, atuando de forma intersetorial, afastando-se do caráter assistencialista que pautou a sua criação, podendo vir a assegurar o direito de todos os escolares como um dos instrumentos de segurança alimentar e nutricional, inserido na Política Educacional sendo:

Um dos componentes fundamentais do projeto pedagógico destinado à formação humana em seus vários aspectos científicos, técnicos, políticos, culturais e humanísticos históricos (DIAS, 2011).

Desde o período em que tivemos que escrever sobre o Programa, percebemos a escassez de documentação sistematizada que pudesse subsidiar as tomadas de decisões pelos gestores públicos. Até então, se tem documentado a história do Programa desde a sua criação no Livro “Comer e Aprender – uma história da Alimentação Escolar no Brasil”, março de 1982, escrito por Marcos Coimbra, João Francisco Pereira de Meira e Mônica Barros de Lima Starling; dissertações de mestrado ou teses de doutorado, documentos consubstanciados em Resoluções e Medidas Provisórias ou registros de vivência pelos servidores e consultores que participaram do Programa.

Com base nas leituras destes documentos, relatos de experiências dos técnicos que participaram e/ou participam do Programa, iniciamos o planejamento estratégico para desenhar o novo formato de gestão do PNAE, a partir de 2003.

As práticas metodológicas adotadas na gestão, as dificuldades de entender a conjuntura da época, que levaram aos gestores tomarem decisões, fez-nos perceber a constante sinalização da necessidade de estudos e pesquisas que servissem para o maior embasamento do Programa, dentro da perspectiva política do Governo Federal, como também de cumprir os Pactos Internacionais assinados pelo Brasil, como por exemplo, o Pacto pelo Direito Humano a Alimentação Adequada e Saudável.

Mudanças substanciais ocorreram a partir do final de 1998, ano em que foi finalizado o processo de descentralização para os estados, os municípios e o Distrito Federal sem, no entanto, ter sido objeto de sistematização pelo próprio órgão que o gerencia, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Em 2003, outro marco importante acontece interferindo diretamente no paradigma do Programa que foi a construção da Estratégia Fome Zero, pelo Presidente Lula, em que se propunha a integração das variadas políticas públicas, compostas por 33 programas, entre elas a Alimentação Escolar que se insere nos 04 eixos centrais propostos pela estratégia.

Diversas modificações foram feitas ao longo desta década, porém, não temos estudos consolidados sobre tais mudanças e nem tampouco, o que motivou os gestores deste período a proporem alterações tão substanciais e profundas ao Programa. Tais modificações chamaram a atenção de outras políticas implantadas no Brasil e, como resultado, foi gerado diversas legislações elaboradas em conjunto, acordos de cooperação técnica entre ministérios, instituições de Ensino Superior, secretarias com o FNDE, bem como de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e alimentação (FAO) e Programa Mundial de Alimentos (PMA), que resultaram em apoio efetivo aos países da África, Ásia e América Latina e Caribe, todos no sentido de transferir tecnologia e criar capacidades de desenvolvimento de programas de alimentação escolar nos países mencionados. Porém nada está escrito de forma, cronologicamente, sistematizada.

Neste sentido, elegi como foco de estudo fazer um resgate histórico no período de 1999 até ano 2010, em que, na maior parte, participei ativamente na construção desta política.

A principal intenção da pesquisa é contribuir para subsidiar futuras mudanças no Programa, buscando resgatar o contexto de sua criação, a sua concepção original, o marco regulatório e sua evolução, a conjuntura, os nós críticos, os desafios e as perspectivas que marcaram as mudanças mais significativas no seu desenho.

**2. OBJETIVOS**

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

Construir um registro histórico do PNAE a partir de documentos, resoluções leis, bem como das falas e concepções de atores que vivenciaram o Programa, especialmente de 1999 até o ano de 2010.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Desenvolver um breve resgate histórico do Programa até o ano de 1999;
- Identificar as alterações ocorridas na gestão do PNAE de 1999 até 2010;
- Caracterizar os modelos de gestão existentes a partir de 1999, do ponto de vista da execução técnica, financeira, controle social, monitoramento e avaliação;
- Identificar as políticas públicas que interferiram ou interferem na execução do PNAE, desde o surgimento do Programa ao momento atual.



### **3. METODOLOGIA**

### 3 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos da pesquisa foi utilizada uma metodologia histórica associada a uma abordagem qualitativa dos dados, evidenciada em análise documental dos relatórios técnicos do FNDE, pesquisas liberadas no Medline, Lilacs, Pubmed e outros, desenvolvidas por publicações de autores e pelo próprio FNDE e por meio de entrevistas de profissionais que vivenciaram a gestão, no período de 1984 a 2010. A seleção do grupo de entrevistados foi feita a partir dos seguintes critérios: ter participado do Programa na sua formulação e na sua execução neste período ou ter publicado algum documento a partir da sua vivência no Programa.

A investigação qualitativa trabalha com valores, crenças, hábitos, atitudes, representações, opiniões e busca aprofundar a complexidade de fatos e processos particulares e específicos a indivíduos e grupos. A abordagem qualitativa é empregada, portanto, para a compreensão de fenômenos caracterizados por um alto grau de complexidade interna (SANCHES e MINAYO, 1993).

Considera-se que, por meio da abordagem qualitativa, consegue-se explorar intenções e motivos, a partir dos quais ações e relações adquirem sentido.

Entre as características desta abordagem apontadas por Chizotti (1991), consideramos “o reconhecimento dos atores sociais como sujeitos que produzem conhecimentos e práticas” bem como “a aceitação de todos os fenômenos como igualmente importantes e preciosos”.

Nesta pesquisa, assumem-se pressupostos de Chartier (1996), em texto no qual discute a visão do historiador modernista, afirma que a proximidade, longe de ser um inconveniente, permite um melhor entendimento da realidade estudada, como observamos a seguir:

O historiador do tempo presente é contemporâneo de seu objeto e, portanto, partilha com aqueles cuja história ele narra as mesmas categorias essenciais, as mesmas referências fundamentais. Ele é, pois o único que pode superar a descontinuidade fundamental que costuma existir entre o aparato intelectual, afetivo e psíquico do historiador e o dos homens e mulheres cuja história ele escreve.

Minayo (1993) admite que o trabalho científico, pressupõe a cooperação de numerosos esforços individuais e submeter o produto do conhecimento à interface das discussões, indicam somente que a pluralidade de perspectivas permite lançar

diferentes focos de luz a respeito do objeto estudado e não que a verdade seja o resultado dos pontos de vista dos vários estudiosos.

Utiliza-se nesta pesquisa um método de triangulação de coleta de dados. Denzim (1989) comenta que a triangulação consiste em uma estratégia de combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista, através de múltiplas técnicas de coleta de dados.

Além da análise documental, foi utilizada entrevista com atores que vivenciaram intensamente o objeto de pesquisa no período analisado. Portelli (1997) lembra que a palavra entrevista, em uma grande diversidade de situações, fornece incorretamente - a ideia de uma perspectiva unilateral. No entanto, “entrevista”, como o próprio nome diz, comporta mais do que uma única perspectiva.

Para Martins & Bicudo (1989), a entrevista pode ser construída como um “encontro social”, cujas características, entre outras, seriam a empatia, a intuição e a imaginação; ocorre nela uma penetração mútua de percepções, sentimentos, emoções.

Nesta perspectiva, foi elaborado instrumento de entrevista semiestruturada, com os seguintes núcleos direcionadores: a identificação do entrevistado, o período de participação no PNAE, as alterações ocorridas no período do estudo, as motivações das mudanças (técnicas e/ou políticas), a legislação da época; o “*per capita*” utilizado; concepções do Programa, intersetorialidade das políticas públicas, dentre outros.

As entrevistas foram consideradas formas especiais de conversação e, neste sentido, interativas com os atores selecionados. O roteiro básico desse instrumento encontra-se no Anexo I.

A análise documental foi realizada a partir da leitura e análises comparativas das legislações existentes que nortearam o Programa de 1999 a 2009, bem como a literatura sobre o Programa desde a sua criação até 2010, além dos relatórios técnicos do PNAE, produzido nesse período pelo FNDE. Foi desenvolvido o processo de análise de conteúdo para o tratamento dos dados colhidos nas entrevistas.

### 3.1 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Com o objetivo de sistematizar e categorizar as informações, constadas nos documentos sistematizados, pelos autores e pelas legislações, foi elaborado um instrumento de coleta de dados, com indicadores correspondentes à adequação aos objetivos contidos na solicitação do PNAE, conforme ilustramos, a seguir:

- a análise documental foi realizada a partir da leitura e análises comparativas das legislações existentes, que nortearam o Programa de 1999 a 2009, bem como a literatura sobre o Programa desde a sua criação até 2010, de forma sucinta, além dos relatórios técnicos do PNAE/FNDE, produzido neste período, com os seguintes descritores – alimentação, nutrição, Direito, legislação, intersetorialidade, democratização/participação social, os modelos de gestão, descentralização, políticas públicas;
- a entrevista semiestruturada conteve núcleos direcionadores como a identificação do entrevistado ou do órgão a que está inserido o objeto de estudo; gestão – modelos, as alterações ocorridas no período do estudo, as motivações para que as mudanças pudessem ocorrer (técnicas e/ou políticas), a legislação da época; o “*per capita*” utilizado; concepções do Programa, intersetorialidade das políticas públicas.

**QUADRO 1** – Lista dos entrevistados para coleta de dados

Identificação	Nome do entrevistado	Função ocupada na época de atuação do PNAE
Entrevistado A	Antônio Oswaldo Nunes Coutinho	Diretor adjunto do PNAE/FAE – 1984 a 1985 Membro do GT para elaboração do PL que resultou na Lei 11.947/2009
Entrevistado B	Djailson Dantas de Medeiros	Gerente de Aquisição da FAE – 1994 a 1998
Entrevistado C	Maria Elza da Silva	Diretora da Diretoria de Ações Educacionais 1998-2003
Entrevistado D	Rosana Rodrigues Ota	Coordenadora Técnica de Alimentação e Nutrição PNAE/FNDE – 2003 a 2006
Entrevistado E	Daniel Silva Balaban	Diretor de Ações Educacionais – 2004 a 2006 Presidente do FNDE – 2006 aos dias atuais
Entrevistado F	Eliene Ferreira de Sousa	Coordenadora Técnica de Alimentação e Nutrição PNAE/FNDE – 2008 a 2010

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, na íntegra, e submetidas à análise de conteúdo. A análise qualitativa foi uma ferramenta de pesquisa útil para firmar conceitos e objetivos a serem alcançados, a fim de fornecermos sugestões sobre variáveis a serem estudadas com maior profundidade (GIOVINAZZO, 2001).

Para tanto, a análise de conteúdo pressupõe a escolha de um método que, geralmente, estabelece um sistema de categorias que filtra o contexto dos elementos, das estruturas de sentido, dos casos individuais e daqueles que não constam no texto.

Desse modo a análise de dados foi desenvolvida em estreita relação com as abordagens metodológicas qualitativas e mediada por objetivos de investigação, obedecendo a orientações claras previstas nestes objetivos.

### **3.2 PROCEDIMENTOS ÉTICOS**

Seguindo os preceitos da ética na pesquisa, em especial na pesquisa com seres humanos, de acordo com a Resolução nº 196/95 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 1996), o presente projeto foi submetido à apreciação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de São Paulo.

Então, foi apresentado ao responsável pelo projeto em estudo, Professor Nildo Batista, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, constante do Anexo II, que inclui uma breve justificativa, objetivos e método da pesquisa.

## **4. QUADRO TEÓRICO**

## **4 QUADRO TEÓRICO**

### **4.1 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO PNAE**

Atualmente a existência do PNAE justifica-se pela necessidade de garantir, aos escolares, acesso à alimentação saudável e adequada, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem e rendimento escolar satisfatório, com ênfase na formação de hábitos alimentares saudáveis. Paralelamente, contribui para o combate da fome e da miséria, cumprindo com vários objetivos das Metas do Milênio, através de atendimento gratuito e universal a todos escolares da educação básica, ou seja, das crianças de meses até a idade dos jovens e adultos que frequentam a escola, e com a exigência da vinculação com o Projeto Político Pedagógico (PPP) da instituição escolar e a participação dos pais, professores e comunidades em geral na fiscalização e controle social do Programa.

O PNAE, popularmente conhecido como merenda escolar, é um dos maiores Programas de alimentação escolar do mundo com o princípio da universalização e gratuidade na oferta de refeições e, ainda, com participação social, incluindo entre suas principais diretrizes o Direito Humano a Alimentação Adequada, com ênfase na alimentação saudável, desenvolvimento local, bem como a clarificação das ações de educação alimentar e nutricional e a oferta dos alimentos nas escolas, contextualizado à pedagogia do aprender a conhecer, fazer, conviver e aprender a ser, conforme preconizado no relatório de Delors (2000), da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO.

Gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE faz parte de um dos programas suplementares à educação e entre suas ações estão: estabelecer diretrizes e acompanhar a sua execução; interagir 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; implementar com os demais órgãos governamentais e não governamentais a integração da política de SAN no ambiente escolar; capacitar recursos humanos, tais como professores, alunos e merendeiras; fomentar o controle social através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e da integração com demais órgãos de controle social na defesa das políticas públicas sociais; transferir recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e municípios, destinados unicamente

para a aquisição de gêneros alimentícios para o fornecimento da alimentação escolar<sup>1</sup>.

Assim, pode-se dizer que a responsabilidade do FNDE é prover juntamente com estados, municípios e o Distrito Federal um dos instrumentos que asseguram uma educação de qualidade, permitindo a introdução da alimentação adequada e saudável nas escolas, seja por meio da discussão pedagógica de sua importância no componente da saúde do indivíduo, na construção da sua cidadania, objetivando a interação dos alunos, a socialização entre eles, o resgate a cultura e tradição alimentar, a redução da fome fisiológica provocada pelo espaço de tempo decorrido entre a última refeição, seja ela provocada pela falta completa de acesso socioeconômico ou pelo gasto energético do aluno. O PNAE procura fortalecer o desenvolvimento da economia local, incentivando os gestores públicos dos estados, Distrito Federal e municípios a adquirirem os gêneros alimentícios dos produtores locais, propiciando a vocação agrícola da região, como também a integração direta do agricultor familiar e o empreendedor familiar rural com o sistema educacional.

Os recursos financeiros destinados ao PNAE provêm da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e estão assegurados no Orçamento da União na Constituição Federal, como também dos recursos alocados nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais. O FNDE transfere a verba para a aquisição de gêneros alimentícios às entidades executoras (EEx) (estados, Distrito Federal e municípios, além das escolas federais) em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento<sup>2</sup>. Os estados e municípios bem como as escolas federais alocam recursos quando da elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) para complementação na aquisição de gêneros alimentícios, e para pagamento de outras despesas tais como: recursos humanos, construções e reforma de escolas, cozinhas, refeitórios, depósitos, além da aquisição de equipamentos e utensílios necessários ao preparo das refeições. Para este fim podem ser utilizados recursos financeiros de outros programas educacionais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ou Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

---

<sup>1</sup> Lei 11.947 de 16/06/2009.

<sup>2</sup> Resolução CD/FNDE n.º 38 de 16/07/2009.



## 4.2 AS ORIGENS DO PROGRAMA

As primeiras iniciativas 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 protagonista na implementação de métodos de pesquisa e propostas de políticas públicas acerca das questões alimentares. Este instituto patrocinou estudos detalhados em diferentes países, dando publicidade a valiosos relatórios sobre o assunto, em especial a tese de doutoramento do Professor Dr. Antonio de Almeida Júnior, que elaborou a tese “*o saneamento pela educação*”, em 1922 pela Faculdade de Medicina e Cirurgia. (ROCHA, H.H.P, cad. CEDES vol. 23 nº 59 Campinas Apr 2003).

Em outubro de 1923 aconteceu no Rio de Janeiro o I Congresso Brasileiro de Higiene. Nele, quatro dos vinte temas em debate referiam-se à alimentação: fiscalização sanitária dos gêneros alimentícios; abastecimento do leite; alimentação escolar e pré-escolar; e alimentação dos soldados brasileiros. Neste congresso, quatro dos cinco representantes de São Paulo eram vinculados ao Instituto de Higiene (Geraldo Horácio de Paula Souza, Francisco Borges Vieira, Antonio de Almeida Júnior e Samuel B. Pessoa). Um destes representantes, Almeida Júnior, publicou em 1923 a “*Cartilha de Hygiene para Uzo das Escolas Primárias*”, dando destaque às comidas e bebidas apropriadas às crianças em idade escolar<sup>3</sup>.

O entendimento geral do Governo Federal e acadêmicos da década de 1930 era de que nos primeiros anos 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, com conseqüente violação da dignidade humana.

A tônica da fome influenciando o desenvolvimento socioeconômico do país foi amplamente discutida por Josué de Castro, médico, geógrafo e nutrólogo, que revela no prefácio do seu livro *Geografia da Fome*, que na década de 30 as conseqüências da fome não eram discutidas e nem estudadas:

Se fizermos um estudo comparativo da fome com as outras grandes calamidades que costumam assolar o mundo — a guerra e as pestes ou epidemias — verificaremos, mais uma vez, que a menos debatida, a menos

---

<sup>3</sup>ANAIS, 1926b p. 99-138

conhecida em suas causas e efeitos, é exatamente a fome. Para cada mil publicações referentes aos problemas da guerra, pode-se contar com um trabalho acerca da fome. No entanto, os estragos produzidos por esta última calamidade são maiores do que os das guerras e das epidemias juntas, conforme é possível apurar, mesmo contando com as poucas referências existentes sobre o assunto. E há mais, a favor deste triste primado da fome sobre as outras calamidades, o fato universalmente comprovado de que ela constitui a causa mais constante e efetiva das guerras e a fase preparatória do terreno, quase que obrigatória, para a eclosão das grandes epidemias.

Quais eram os fatores ocultos desta verdadeira conspiração de silêncio em torno da fome? Isso não era discutido pelos governos e nem tampouco era assunto de estudos na academia. Os políticos da época insistiam em definir como uma fatalidade, provocada pela natureza. Corroborada pela igreja que atribuía o fenômeno ao cósmico, uma fatalidade provocada por Deus para que os seus filhos aprendessem a superar os seus obstáculos causados pelo egoísmo e pelo orgulho (CASTRO 1930).

Porém, Josué insistia em demonstrar:

Exaustivamente, a influência dos fatores socioeconômicos sobre os próprios fatores biológicos de nossa população, através da deficiência alimentar e da primazia dos interesses privados, junto à incapacidade equilibrante das instituições políticas. E como as causas sociais são sempre correlativas, essa “deficiência alimentar”, causada principalmente por fatores político-sociais, veio afetar indiretamente essas estruturas políticas, sempre intimamente ligadas às subestruturas econômico-sociais (CASTRO 1930).

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 dos alimentos produzidos no país, com receio de ver os seus lucrativos negócios desabarem.

O Ministério da Educação e Saúde Pública realizou, em 1935, a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC), implantada pelo Instituto de Proteção e Assistência à Infância – IPAI, dando as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada (FONSECA, 1953).

O desjejum escolar foi implantado em 1925 na Noruega, depois na Rússia, Chile, Argentina e no Brasil a Seção Técnica do SAPES, implantou, em 1942, o desjejum escolar que era servido das 6:30 às 7:30 da manhã (COSTA, 1950 apud STEFANINI, 1997).

Dante Costa, especialista em alimentação escolar, nutrólogo e professor da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, já em 1939 revelava:

A merenda é a pequena refeição, de digestão fácil e valor nutritivo bastante, realizada no intervalo da atividade escolar. Ela constitui um dos muitos traços de união entre a casa e a escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas disso encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. A merenda teria a função social de minorar os problemas nutricionais entre as crianças, num quadro em que era de "domínio público que o nosso povo come mal, de maneira desacertada e deficiente" (COSTA, 1939).

Para corrigir o que lhe competia como intelectual e servidor público, Costa sugeriu cardápios compostos basicamente de leite, sucos de frutas, bolos, polenta, tapioca, chocolate e sanduíches feitos de ovos, de carne de boi e de galinha, requeijão e queijo.

No Brasil, na década de 40, existiam algumas ações, desencadeadas pelo Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPES), dirigidas às crianças, como "o desjejum dos filhos dos operários", "o copo de leite escolar" e as "sopas escolares" (ROSENBURG, 1972).

Dante Costa organizou a Seção Técnica do Serviço de Alimentação da Previdência Social que, entre outras medidas, criou um serviço de desjejum escolar em 1942, atendendo cerca de mil filhos de trabalhadores que, entre outras contrapartidas, tinham de se submeter a exames médicos em dias agendados.

Colocava que "no caso das crianças, a desnutrição era entendida como um dos motivos do mau rendimento escolar – mas não o único, já que a ela deveriam se somar as condições habitacionais, de vida familiar e a hereditariedade" (COSTA, 1948).

Defendia três medidas importantes no combate à desnutrição e apontava a escola como um espaço ideal para combater a desnutrição infantil, recomendando para isso, a utilização de três medidas: o desjejum, a merenda e o almoço escolares (COSTA, 1948).

O desjejum consistia de um sanduíche de carne, de galinha, ovo ou queijo, um copo de leite e uma fruta; mais detalhadamente; 250g de leite, 50g de pão a 20% de farinha integral, 3g de manteiga fresca, 40g de queijo, 15g de açúcar e 200g de suco de laranja fresco, totalizando de 413 a 470 calorias. Quanto à composição da merenda escolar, Dante Costa recomendava que fosse constituída de preferência de alimentos sólidos contendo também leite e sucos de frutas e respeitasse os hábitos

regionais. Na impossibilidade de fornecimento dessa merenda por restrição econômica, aconselhava priorizar o copo de leite e considerava a sopa, como merenda única, a pior solução, servindo apenas de caráter demagógico.

O Governo, neste período, começou a produzir folhetos sobre “Alimentação Escolar” e organizar hortas em algumas escolas (COIMBRA, 1982).

O desdobramento dessas discussões acadêmicas alavancou o processo de formação da profissão de nutricionista que iniciava o seu primeiro curso em 1939, no Instituto de Higiene de São Paulo, atual curso de graduação de nutricionistas da Faculdade de Higiene e Saúde Pública da Universidade de São Paulo, atual Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. O ano de 1946 foi também aquele em que começou a funcionar o primeiro curso de graduação em nutrição na Universidade do Brasil (Rio de Janeiro) – denominado Instituto de Nutrição (INUB), atual Universidade Federal do Rio de Janeiro que também defende a proposta de que o governo federal deveria oferecer alimentação ao escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la por indisponibilidade de recursos financeiros (CGPAE, 2008). Se até então se vivia a reordenação do conhecimento, a partir daí tratava-se de aplicar o que já tomara contornos de ciência.

A institucionalização do ensino, o método científico da nutrição e sua aplicabilidade social não passaram despercebidos por olhares atentos na época, como o do chargista Belmonte demonstrado na imagem a seguir:

**FIGURA 1** – Acervo do Centro de Memória de Saúde Pública/USP

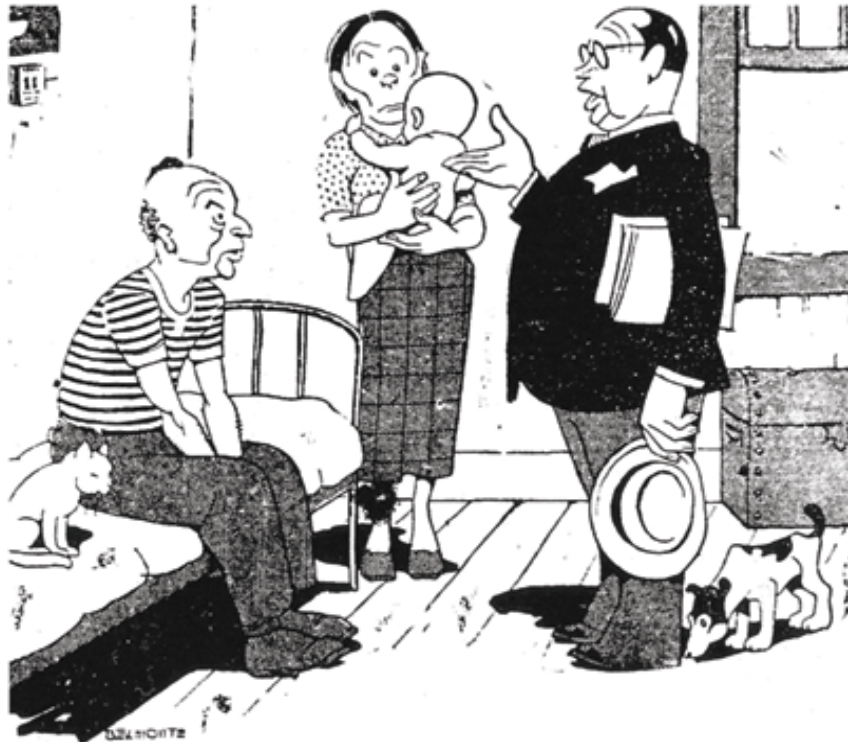


Figura 1 – Em 11 de abril de 1946, a *Folha da Noite* publicava charge de Benedito Bastos Tigre, que usava o pseudônimo de Belmonte. No alto, o texto informava sobre a abertura das inscrições para o curso de nutrição da Universidade do Brasil. No diálogo, o "nutrólogo", de paletó e gravata, tinha seus pés cheirados por um vira-lata e, impassível no ambiente de uma moradia pobre, afirmava, do alto de seu saber científico: "– Você precisa aprender a se alimentar. Deve ingerir ovos, carne, legumes, queijo, leite, cremes...". A mãe, com expressão estupefata pelo que ouvia, enquanto o "pobre diabo", pai de família, aparentando certo cansaço ou talvez tédio diante da visita do "nutrólogo", expressava o sentimento de sua família diante de palavras de tal gabarito: "É essas coisas existem?". Charge sobre o curso de médicos nutrólogos do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil. Imagem n. 1859, sem título, sem data, s.n.p. Acervo do Centro de Memória da Saúde Pública, Faculdade da Saúde Pública da USP, São Paulo.

Em 1953 ocorreu a 3ª Conferência sobre os problemas de nutrição na América Latina realizada em Caracas, promovidas pelos órgãos internacionais, onde constam as seguintes recomendações: ampliação da alimentação escolar; a utilização do Programa como veículo da educação sanitária na mudança de hábitos alimentares; a utilização em longo prazo de alimentos locais e esforços para fabricação de alimentos e misturas de alimentos baratos. O UNICEF e a FAO se colocaram à disposição para ajudar os governos a estabelecer projetos transformadores de produtos de valor especial para a alimentação infantil, tais como, a farinha de pescado e derivados de soja.

Elaborada em fins da década de 1930, essa concepção de merenda escolar soava estranha à sensibilidade dos cidadãos do século XXI. Por merenda, a concepção era aquele alimento trazido da casa para a escola e consumido nesta, e

não, como passou a se fazer mais tarde, o alimento oferecido pelas diferentes instâncias de governo nas escolas mantidas com dinheiro público. No entendimento do percurso entre uma e outra forma de merenda, o debate sobre o assistencialismo na rede escolar, que ofertava comida como um "grande restaurante" a partir da década de 1980 tornava-se mais compreensível (RODRIGUES, 2007).

Entretanto, a alimentação escolar propriamente dita, só seria iniciada, de forma oficial, na década de 50, quando surgem medidas intervencionistas, a partir da implantação das políticas públicas de suplementação alimentar materno-infantil, entre elas a alimentação para a educação pré-escolar e elementar.

Em 1952 foi elaborado o 1º Plano Nacional de Alimentação, pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Denominado *Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil*, este amplo projeto previa a realização de inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos.

Alguns autores, como Coimbra *et al.*, (1982); L'abbate (1982) e Peliano, (1988), comentam que este plano não tinha como preocupação central a causa da desnutrição, isto é, a fome, decorrente de vários problemas sociais e econômicos.

A partir desse Plano, várias ações deram início no país com objetivos de implantá-lo e para isso foram constituídas comissões formadas por médicos, dietistas/nutricionistas, assistentes sociais, enfermeiros, entre outros que percorriam o país, também encarregados de orientar os profissionais responsáveis, sendo que em 1953, quatorze dos vinte e cinco estados brasileiros tinham programas de almoços, subvencionados pelos governos locais, dirigidos a trabalhadores, enquanto 10% dos estudantes das escolas primárias se beneficiavam da alimentação escolar<sup>4</sup>. Um desses profissionais que percorreram o país, especificamente os estados pertencentes à região amazônica e o nordeste, foi a nutricionista Maria Teresa Teixeira Marques.

No seu Diário de Campo, escrito no período de 1954 a 1957, descreve sobre o início da implantação de um Programa de merenda escolar, junto com o inquérito nutricional no Norte e Nordeste do Brasil:

Por determinação do Ministério da Educação e Saúde, foram dadas instruções em Belém e no território do Amapá, a respeito do Programa Nacional que a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) pretende

---

<sup>4</sup> Oficina Sanitária Panamericana, 1954.

executar e que visa justamente racionalizar os programas de merenda escolar já existentes e estendê-los a todo o país, dando-lhes assistência estabelecidas com as Secretarias de Saúde ou Educação dos estados e Territórios.

O Programa funcionaria a cargo das secretarias de Educação e Saúde dos estados e territórios, sendo os trabalhos coordenados pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), sob a supervisão geral da CNA.

A CNA foi, por lei, o órgão federal destinado a coordenar a política alimentar do país, imprimindo-lhe a orientação conveniente. Por ser mais prático sob o ponto de vista administrativo, a CNA firmou um contrato com a SPVEA, sobre o Programa na Amazônia, cabendo a ela promover os acordos com os Estados e Territórios na área amazônica, centralizando e coordenando, administrando e fiscalizando a execução do Programa em toda a região.

Caberia aos governos dos Estados e Territórios, além de outras atribuições, controlar e fiscalizar o Programa através das suas supervisoras e monitoras, em colaboração com as Secretarias de Saúde ou Educação.

Os Monitores percorreriam os diversos municípios com a função de orientar as professoras quanto à preparação, distribuição, controle e demais atividades relacionadas à merenda, preenchendo fichas destinadas a esse fim.

Os supervisores permaneceriam em suas sedes, recebendo e distribuindo os gêneros e o material, tomando conhecimento dos relatórios dos municípios e escolas, comunicando todas essas atividades à supervisão geral, com sede em Belém.

Os números das pesquisas realizadas naquela época sobre grupos de alunos das escolas públicas eram unânimes em salientar o quanto era grave o estado de subnutrição. A desnutrição era a nossa maior fonte de doenças e o Brasil estava perdendo dinheiro tentando educar crianças subnutridas que não podiam assimilar um tempo extra das professoras e repetiam os ciclos.

Esta situação foi sendo progressivamente minorada pela instituição da merenda escolar, cuja eficiência vinha sendo comprovada em vários países. Através, da merenda escolar, as crianças deviam receber um suplemento alimentar capaz de corrigir, pelo menos em parte, as deficiências dos cardápios de seus lares.

Conquanto já venha sendo praticada em muitas escolas do Brasil, a merenda, além de não se estender a todas as unidades escolares, nem sempre se realizava dentro das normas técnicas e administrativas recomendáveis, devido, sobretudo, as deficiências de recursos financeiros disponíveis.

A Comissão Nacional de Alimentação fornecia, além de leite em pó que era o alimento básico das merendas, farinhas de cereais e leguminosas pré-cozidas, enriquecidas com proteínas, cálcio, fósforo e vitaminas, proporcionando as escolas diariamente, 30% de proteínas, 50% de cálcio, ferro e fósforo e 40% de vitaminas A, B e D.

Maria Teresa Teixeira Marques também relata em seu diário de campo uma visita ao município de São Caetano de Odivelas, Pará, em 07/06/1954:

Às 3hs da madrugada a caminhonete do SESP veio me apanhar em casa. Seguimos para o Cais de SESP eu, Graziela de Oliveira Gabriel, Terezinha de Jesus Gomes Matos – assistentes sociais, Dr. Gregório de Abreu Santos e Dr. Amaury - médicos. A lancha foi à mesma em que viajamos para o Mojú, a “George Dunham”, com a mesma tripulação. Às 4hs estávamos saindo de Belém e às 12:20hs chegávamos a São Caetano. Nossa viagem não se pode dizer que tenha sido má, porém, a lancha joga muito, apesar de o mestre procurar vir beirando o máximo possível. Eu e

Gabriela aguentamos firmes, porém, Terezinha passou mal, vomitando muito, chegando bem abatida. A Cidade de São Caetano de Odivelas fica situada à margem direita do rio Magurí.... Logo no 1º plano, a Prefeitura, o Mercado Municipal e a Igreja Matriz de Bom Jesus dos Passos, tudo muito modesto. A igreja é secular....Há um grupo escolar com 200 alunos matriculados e outra escola da Colônia dos Pescadores. No grupo Escolar só a diretora é professora normalista, as demais auxiliares são leigos. Em todo o município há 32 escolas estaduais, escolas municipais e algumas particulares. População do município: 10.436 almas. Não há indústrias no município. A prefeitura não fiscaliza o preço dos gêneros. São Caetano de Odivelas é uma cidadezinha simpática, de casas modestas e suas 05 ruas são largas e bem traçadas. Numa delas vi uma igreja inacabada onde se venera a devoção de São Caetano mártir, cuja imagem ocupa o altar mor.

Há muitas fruteiras, mas muitas mesmo! muito coco, muito abacate, muito sapoti, banana, laranja, cajueiros belíssimos em grande quantidade e tudo florido. Muito peixe fresco. A água é salgadíssima. Comprei um cento de laranja e outra de sapoti por 20 cruzeiros e 12 cruzeiros! Um coco por 1 cruzeiro. O cozinheiro comprou para jantar uma pescada branca pesando 6 quilos, por 40! Aqui há muito peixe e muito marisco. A água é tão salgada que estou com o corpo cheio de sal. Para banho não há outra senão a do mar; a água trazida de Belém é só para beber e cozinhar. Há nesta cidadezinha uns 40 armazéns ou tabernas e 3 clubes: o Copacabana bar, o clube marítimo e o clube progresso. Há também um posto médico sanitário. Estamos prontas para trabalhar e treinando com um uniforme que dá muita classe a equipe... As noites são lindíssimas, de luar, com muitas, muitas estrelas no céu...

Penso na bondade infinita de Deus que nos concedeu igualmente a todos as criaturas o sol, a lua e as estrelas. Se os ricos possuem jóias magníficas e caras, também os pobres possuem não só o ouro como todas as pedras preciosas do mundo; no sol cintilante eles tem o ouro, brilhante, no brilho das estrelas, opalas, na luminosidade suave da lua, esmeraldas, nas águas verdes do mar e na variedade das florestas, rubis, topázios, ametistas, safiras, na policromia maravilhosa da plumagem das aves... Nosso trabalho continua intensivo. Além de preparar as amostras dos alimentos regionais e remeter ao Dr Guernelli e a Dra Emilia Pechnik, no Rio faço também as fichas de gestantes, labor este que me deu oportunidade de conhecer os tabus alimentares da região e de combatê-los, eficazmente, pela educação alimentar das pacientes.

Segundo a nutricionista, em 07/11/1954 na cidade de Santarém, no estado do Pará, foram realizadas diversas palestras sobre nutrição e merenda escolar, uso dos alimentos regionais e ainda contaram com a participação do Instituto InterAmericano (EUA), que realizava pesquisas em vários países sobre deficiências nutricionais.

Em seu diário, a nutricionista revela, ainda, que em 26/03/1951, o então Deputado Estadual Nunes Mendonça apresentou projeto de lei sobre “merenda escolar, obrigatória, nos estabelecimentos de ensino primário mantido pelo estado”, justificando que se baseou nos princípios da Declaração dos Direitos da Criança de Genebra, 1924, Declaração de Oportunidades para as Crianças, aprovada pelo Oitavo Congresso Panamericano da Criança, e da Conferência de Hot Springs. Essa



Conferência resultou na criação da FAO, em 1943. Segundo informações de documentos que cita a criação da FAO, está explicitado que:

Em 1943, quando o final da segunda guerra mundial era ainda muito difícil de prever, 44 governos se reuniram em Hot Springs, na Virgínia (Estados Unidos da América), e se comprometeram a criar uma organização internacional na esfera da alimentação e agricultura. Sua função e seus objetivos foram descritos com eloquência e clarividência extraordinárias no *The Workof FAO* (O trabalho da FAO), documento preparado em junho de 1945 em nome da Comissão Interina das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura por um comitê presidido por Frank L. Mc Dougall, da Austrália.

Em 1954 foi publicada a Cartilha da Merenda Escolar pelo Ministério da Educação, com a introdução de Josué de Castro onde inclui o Programa Nacional de Merenda Escolar como elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição.

Diversos estudos realizados em várias regiões do país pela CNA e outros organismos e autores, nas décadas de 50 e 60, apontavam para altos índices de desnutrição rural e urbana, com déficit calórico e proteico acompanhado de anemia e, ao menos em algumas regiões do Nordeste, hipovitaminose A. Paralelamente, um amplo estudo do Ministério da Saúde, em 1955, identificava o bócio endêmico como grave problema de saúde pública (SILVA, 1995).

Em 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 celebrados convênios diretamente com o Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI, nome dado a UNICEF no Brasil, juntamente com outros organismos internacionais. Esses organismos se encarregavam de distribuir leite em pó, margarina e cápsulas de vitaminas a crianças, nutrizes e gestantes e outras iniciativas de assistência infantil, como melhoria de hospitais, vacinas, campanha de educação e saúde para mães e outros.

Outras organizações das Nações Unidas se encarregavam de escoar os excedentes agrícolas de países como Canadá e Estados Unidos para diversos países pobres, inclusive o Brasil.

Em 1956, passou a ser denominada Campanha Nacional de Merenda Escolar, com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional e em 1965, alterou para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), pelo Decreto nº 56.886/65. Concomitantemente, surgiram programas de ajuda americana, entre os

quais se destacavam: “*Alimentos para a Paz*”, financiado pela USAID; o “*Programa de Alimentos para o Desenvolvimento*”, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar pelo “*Programa Mundial de Alimentos*”, da FAO/ONU. Neste período eram enviados para as escolas dos municípios e estados considerados mais carentes de recursos financeiros, gêneros alimentícios para a distribuição aos escolares do que hoje é intitulado de ensino fundamental (7 a 14 anos).

A partir de 1976, o mesmo integrou-se ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em 1979 passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar.

### **4.3 O PNAE ANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO**

O entrevistado A, nutricionista que assumiu como diretor adjunto do Programa Nacional de Alimentação Escolar entre 1984 e 1985, refere que houve uma fusão da CNAE com área do Departamento de apoio ao Estudante do então Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE), resultando na Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Nesse período iniciou-se o processo de descentralização do Programa.

Na época da CNAE, as compras eram feitas pela própria administração da Campanha e parte era comprada pela antiga Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL) hoje Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), também de forma centralizada e com pouquíssima participação da gestão do município. O entrevistado comenta:

Quando assumimos, mudamos essa sistemática, iniciamos um processo de aproximação com as secretarias estaduais de educação e algumas municipais, principalmente as próximas as capitais, com o objetivo de fazer com que todo o planejamento do Programa viesse da ponta para a área central. Com isso, as secretarias estaduais de educação estabeleciam os cardápios, com base na necessidade do município. Inclusive isso, naquela época, fez com que as secretarias estaduais de educação contratassem nutricionistas para a elaboração dos cardápios para alimentação escolar.

O colaborador A afirma que o processo de compra era feito por meio de uma comissão mista composta por integrantes da FAE, Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Estadual de Saúde, onde representantes da Vigilância Sanitária davam suporte ao controle de qualidade dos produtos adquiridos. Contava-se com

representantes da CONAB e técnicos das representações estaduais da FAE que existiam naquela época.

Este processo era similar à modalidade de licitação denominada atualmente pregão, porém na época foi denominado de leilão (leilão reverso ou holandês). Ali já se saía com a definição dos vencedores e isso imprimia agilidade no processo de entrega de alimentos para o Programa e, ao mesmo tempo, garantia a melhor qualidade (em função da presença da vigilância sanitária). A distribuição era feita pelas empresas vencedoras em cima de um cronograma apresentado pelas secretarias de educação que coordenavam o Programa de Alimentação Escolar.

O entrevistado A complementou:

O mais importante nesse processo é que, na época, nós montamos também uma rede de controle de qualidade do Programa em parceria com as Vigilâncias Sanitárias e algumas Universidades, por meio dos departamentos de nutrição, de farmácia, de engenharia de alimentos que tinham laboratório e que testavam os alimentos para o Programa.

Considera que, naquele período, essa nova estrutura de compra e o controle de qualidade que exercia sobre os produtos entregues foi o grande avanço da gestão. Também faz referência a outro grande avanço que aconteceu naquela época, que foi à integração com as empresas fornecedoras dos alimentos industrializados.

Como havia grande rejeição aos produtos industrializados, a FAE apoiada por Departamentos dos cursos de Engenharia de Alimentos e de Nutrição das Universidades Federal de Viçosa e da Universidade de Campinas e pelo Instituto de Tecnologia de Alimentos do Estado de São Paulo, desenvolveu ações com o propósito de que esses produtos utilizassem matérias primas regionais e com isso incentivassem a agricultura familiar local.

Foi definido o uso obrigatório do teste de aceitabilidade nas escolas:

Nesse período, houve também uma redução da quantidade desses produtos (industrializados) no Programa em 25% para dar margem a introdução de alimentos mais naturais, integrais e nessa mesma ocasião começamos a desenvolver compras diretas dos agricultores para entregar nos programas (Entrevistado A).

O entrevistado A refere que existia uma articulação entre a FAE e a COBAL, de forma que esta viabilizava a compra dos agricultores familiares e das indústrias locais. Nesta época começaram a introduzir leite *in natura*, ou seja, as próprias

fábricas de leite *in natura* que entregavam nas padarias, passaram a entregar nas escolas. Também entregavam frangos para aquelas escolas que tinham geladeiras.

Segundo ele, a antiga COBAL, com base no que estava previsto no cardápio do dia, começou a efetivar a compra de produtos regionais, atuando em parceria com os sindicatos locais e tendo suporte técnico dos laboratórios que integravam a rede de controle de qualidade do Programa a nível nacional.

Apesar da gestão continuar centralizada, houve nesse período, segundo o entrevistado A:

Uma desconcentração dessa gestão com a participação dos estados e alguns municípios na gestão do Programa, na indicação dos alimentos e na indicação dos fornecedores locais. Como a gestão era centralizada, todos os pagamentos eram feitos em Brasília para os estados e municípios, isso era uma loucura, era uma logística impressionante, funcionava e não faltava alimento. Montamos um processo de discussão sobre o Programa, da sua concepção, das diretrizes e da sua atuação como Programa Social.

Analisando Draibe (1988) na sua avaliação sobre descentralização reflete exatamente o que aconteceu neste período, especialmente desde a década de 1980, os estudos sobre as desigualdades sociais e regionais no Brasil convergem ao apontar a descentralização como um dos caminhos fundamentais para a alteração de tal quadro. O processo de descentralização, entre outros, é apontado como um avanço na direção de maior democratização e justiça na distribuição dos benefícios sociais para superar as profundas desigualdades acentuadas pelo padrão de proteção social implementado no Brasil pós-64, o qual tem como princípios articuladores: a extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; acentuada fragmentação institucional; exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão; o princípio de autofinanciamento do investimento social; o princípio da privatização e o uso clientelístico da máquina social”, conforme o autor.

Nesta perspectiva, o entrevistado A continua afirmando que esse debate da própria concepção do Programa e as dificuldades.

Tínhamos muitos problemas para atender: uma clientela vivendo com grandes diferenças sociais no país, mitos, cultura, tradição e alinhar a concepção do respeito aos direitos de cada escolar em se alimentar de acordo com a sua realidade cultural, além de iniciar o processo de discussão de fomentar a alimentação saudável e adequada, era muito complexo. Continuar com a centralização significava tratar com o alto custo dos produtos e grande perdas dos alimentos, pois estragavam no caminho,

desvios devido a saques nas estradas, além dos atrasos nas entregas, ou seja, diversos problemas obrigavam a um debate sobre a gestão do Programa. Tomamos essa decisão e em um ano conseguimos normalizar toda ação do Programa. Significava não mais faltar alimentos, produtos de qualidade sendo comprados e ofertados nas escolas, redução de preço dos alimentos em mais de 30%. Evitamos perdas. Mesmo estando sendo ajustado e se adequando gradativamente o processo de aquisição dos alimentos, esse novo tipo de organização motivou o debate pela descentralização. Entendíamos na época que quanto mais próximo o Programa estivesse da população melhor seria o controle social, menor o custo do Programa, mas fácil o processo de logística.

No referido período, o termo descentralização já era discutido e muito falado pelos gestores centrais, conforme observamos a seguir:

Nós chamávamos da descentralização de municipalização. Nessa época, o pessoal da FAE que foi para o FNDE, em virtude da fusão dos dois órgãos, eram os mesmos que vieram do antigo Inan – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, onde eu era um dos diretores e já tinha uma experiência grande no Programa, como também de uma certa forma com ações descentralizadas. Eu participei da elaboração do 2º Pronan - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. Conhecia muito bem a área e o pessoal da Central de Medicamentos que também foi extinta como o Inan, tinha uma grande experiência com logística, compra e distribuição. Pelo fato de contarmos com técnicos que trabalharam no Inan e na Ceme o Programa obteve grandes mudanças positivas.

Simultaneamente, a proposta para a alteração da Constituição Federal surgia. Grandes discussões e debates no país aconteciam, refletidos em Conferências como a de Saúde, em que um dos temas definido foi a construção do modelo de um Sistema Único de Saúde e a Conferência de Alimentação e Nutrição, que indicou as diretrizes e princípios para as políticas públicas de saúde, educação, alimentação e nutrição.

Ainda segundo o entrevistado A,

A discussão para a futura Constituição Federal já vinha sinalizando grandes mudanças e com isso nós chegamos a trabalhar os novos conceitos do Programa no Plano Nacional de Educação; trabalhamos no próprio projeto de lei da descentralização como um Programa focado na educação.

A Constituição Federal promulgada em 1988 passou a assegurar o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, por meio de Programa suplementar de alimentação a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais, no artigo referente à educação. Ela aponta para o fortalecimento da Federação, principalmente, através da recuperação do papel e das funções dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Concebeu o estado como, mais democrático, mais plural e, sobretudo, mais desconcentrado e descentralizado.

O rompimento da perspectiva de se considerar apenas a União como detentora das competências, da capacidade para formular, implementar, administrar e controlar, decorreu na área de educação, do encaminhamento à luz do entendimento do Art. 211 da Constituição no seu parágrafo 2º. Enquanto este artigo reza que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, o mesmo artigo também prevê que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. O referido parágrafo não poderia, assim, ser entendido como responsabilidades nominal e legal, mas como responsabilidades concorrentes, como parcerias, cujo desenho tem sua base nas diferenças regionais<sup>5</sup>.

A Constituição Federal de 1988 dispõe no inciso VII do art. 208 que:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Posteriormente, este artigo foi alterado para "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica..." (EC 64/2010).

Nesta vertente, até 1988, a FAE continuou a estimular a descentralização, através da municipalização, repassando atribuições e funções aos municípios, reservando a si própria a responsabilidade pelo financiamento, normatização, compras dos alimentos formulados e industrializados. Coube às prefeituras o gerenciamento e a operacionalização do Programa e as instâncias estaduais responsabilizavam-se pela elaboração dos cardápios e das pautas dos alimentos a serem adquiridos, análise dos valores nutricionais e dos custos, aquisição dos produtos básicos e controle da qualidade dos alimentos<sup>6</sup>.

A influência dos profissionais da área de alimentação e nutrição, no período que antecedeu a reforma da Constituição Federal, teve uma marcante posição na defesa de um Programa social com ênfase na nutrição através da definição de referências nutricionais e nas compras locais. Com isso, permitiu-se a utilização de alimentos mais saudáveis e menos industrializados, imprimindo a discussão do respeito aos hábitos regionais, instituindo o controle de qualidade, bem como o teste de aceitabilidade pelos alunos. Notadamente, as posições defendidas pelos técnicos da época, impulsionaram as discussões e as propostas de mudanças por parte dos

---

<sup>5</sup> Relatório Gerencial do PNAE/FNDE – 2000.

<sup>6</sup> Texto escrito pelo PNAE/FNDE em 2005 sobre histórico da Alimentação Escolar no Brasil - não publicado

gestores da política, uma vez que era impossível conciliar tais diretrizes com a centralização das compras de produtos industrializados e formulados. Conforme aponta o colaborador A:

Até a institucionalização da descentralização ocorrer em 1994, mesmo de forma parcial pelo Governo Federal e os governos estaduais e municipais, houve, no período de 87-90 uma grande discussão sobre a municipalização do PNAE. Nesse período foi se aprofundado as discussões jurídicas, resultando na criação do Termo de Adesão pelos estados e municípios, e estabelecidos mediante convênios (lei nº 8.913 de 12 de junho 1994).

#### **4.4 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO**

Em 1994 foi instituída a descentralização dos recursos financeiros para execução do Programa, por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94. Mediante celebração de convênios com os Municípios se delegou competência às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal para atender os alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras, que não haviam aderido à descentralização.

No primeiro período, de 1994 a 1998, a municipalização ocorreu por livre adesão, ou seja, os Municípios que apresentassem interesse na administração do Programa precisavam comprovar, junto às Representações Estaduais (REFAE), "um plano de trabalho, acompanhado dos documentos exigidos pela legislação vigente – FGTS, INSS, declaração de, no mínimo, 25% dos impostos aplicados no ensino no ano anterior, balancete do ano anterior e orçamento do ano em curso" (ABREU, 1995, p.27).

Desta forma, era verificada a viabilidade da municipalização do Programa no município que, caso estivesse adimplente com o governo federal, estaria em condição de celebrar o convênio. Neste período, conforme o autor mencionado, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532 para 4.314, resultando em uma cobertura de mais de 70% dos Municípios brasileiros.

De acordo com o entrevistado B, gerente de aquisição na época e atualmente técnico de nível superior da Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar, da Diretoria de Ações Educacionais do FNDE, essa fase da descentralização foi:

Um desafio grande sair de um processo de compra centralizado aqui em Brasília, para o processo de descentralização. Evidentemente iniciamos esse processo em alguns pilotos nos governos estaduais para se ter elementos que evidenciassem quais as melhores formas de controle nesse processo de descentralização. As experiências que estávamos desenvolvendo com os governos estaduais, era por meio de convênios e

portando adesão dos estados, exigência para que pudesse ocorrer a transferência de recursos financeiros para aquisição dos gêneros e as distribuições para seus respectivos municípios. Sabíamos que ainda não era o modelo ideal que nós desejávamos a época; os desafios eram grandes e a gente estava buscando evidentemente, fazer com que o recurso chegasse ao município. Apesar da experimentação dos pilotos não podíamos perder de vista que os recursos são públicos e, portanto, deveriam ter controles externos e internos da Instituição. Com o aumento da adesão percebemos que era a hora de avançar. Tínhamos vontade política, mas faltava base legal para fazer a transferência automática, ou seja sem o aparato de convênios. Nesse processo, observou-se que os municípios deixavam de receber os recursos por causa de inadimplência que possuíam com o governo federal. Isso crédito às exigências da época que eram muitas. Mais tarde começamos a observar diversos problemas com relação à prestação de contas do Programa. Se por um lado nós nos preocupamos com o controle institucional, por outro lado tínhamos a dificuldade de ter o controle social ao alcance como também o fato do recurso deixar de chegar por alguma inadimplência, prejudicando o usuário, ou seja, o aluno.

O entrevistado B, aponta que a partir dos vários problemas que defrontavam com a nova experiência da descentralização, surgia a necessidade de aprofundar as deliberações sobre como viabilizar de forma mais rápida e eficaz, onde nenhum escolar fosse prejudicado por falta da merenda, conforme a descrição, a seguir:

Debates intensos sobre como adquirir gêneros alimentícios, principalmente com o advento da Lei 8.666/93 associando a um Programa de abrangência social muito grande e que a gente tinha clareza que dificultava os mecanismos de operacionalização, tanto em nível da União, quanto estadual e municipal. Então surgiram as experiências dos estados que começaram a demonstrar efeitos positivos e satisfatórios. Isso por que a compra descentralizada nos estados gerava um volume de entrega muito grande de gêneros alimentícios e aí começava a habilitação das variadas empresas para distribuição desses gêneros alimentícios. Daí a decisão do governo federal à época, entender que era um momento de experimentarem também com os municípios das capitais e aqueles municípios que apresentavam mais 50 mil habitantes. O momento político era favorável a isso e nós evidentemente estávamos querendo mais, a gente queria chegar a uma transferência automática que não precisasse da figura do convênio. Olha! A gente viveu um passado de gestão centralizada em que não era muito favorável nem para a União e muito menos favorável para o desenvolvimento social desejado. Com o instrumento convênios e muitas exigências de documentação para realizá-lo, o estado e o município na sua grande maioria não conseguiam efetivar e muito menos fazer com que esses gêneros fossem adquiridos de forma satisfatória para sua região por N fatores. Era muito difícil associar os objetivos de um Programa social, com as exigências de uma Lei cujo foco é muito mais para serviços e obras. E no momento e durante anos, inclusive hoje, apenas alterada para a questão específica para a compra dos agricultores familiares, foi utilizada para a prestação de contas do PNAE. Conseguimos uma vitória extraordinária com a Medida Provisória que permitiu a transferência automática levando a um novo fluxo para as transferências de recursos.

Diante do exposto, a diretriz do Governo, na mesma época, a fim de expandir a eficiência do gasto público, com aumento da qualidade e produtividade dos

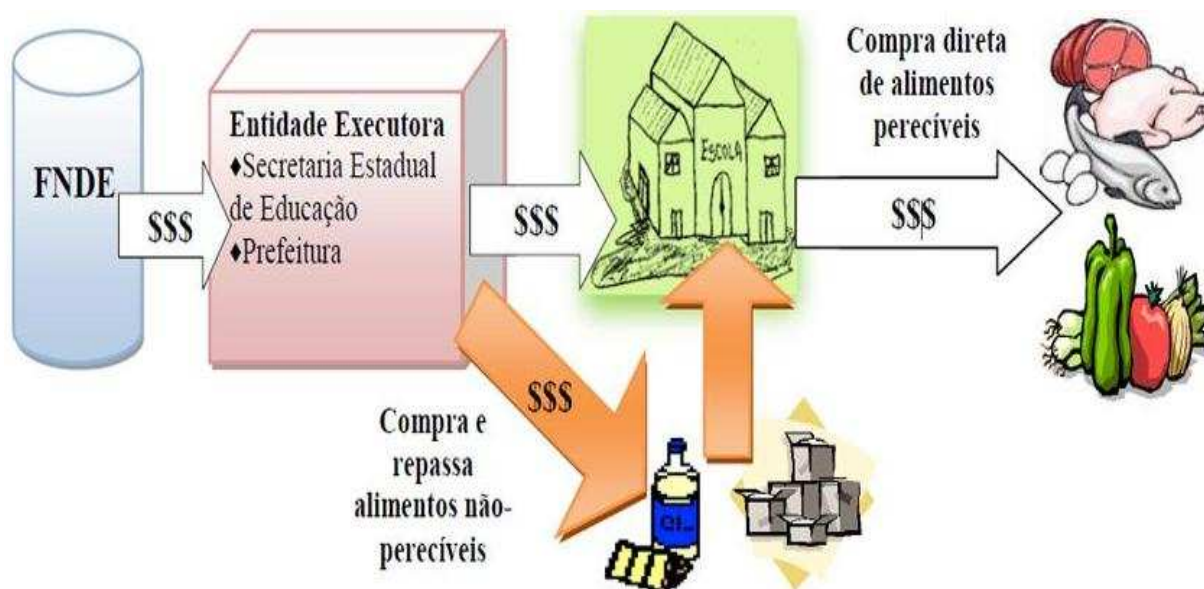


serviços, promoveu-se a extinção da FAE e REFAE, em fevereiro de 1997, sendo que as atribuições e programas foram transferidos para o FNDE, dentre eles o PNAE.

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, deu-se com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98. Além do repasse financeiro para a aquisição de gêneros, direto a todos os Municípios e secretarias de estado de educação, tal medida determinou “que a transferência deve ser feita automaticamente, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica”, baseando-se nos alunos matriculados no ano anterior e declarados no censo escolar, permitindo maior agilidade do processo. Refere que os recursos financeiros do Programa destinados para os estabelecimentos de ensino mantidos pelo Governo Federal, ou seja, as escolas federais poderão ser administradas pelos municípios em que esses estabelecimentos estão localizados.

Na ilustração, a seguir, visualizamos a gestão adotada nos estados e municípios para execução do Programa na descentralização:

**FIGURA 2 – Gestão do PNAE na descentralização**



Fonte: Caracterização operacional das modalidades de gestão do PNAE. PEIXINHO, A. M. L. Programa Nacional de Alimentação Escolar na perspectiva dos Direitos Humanos. II Congresso Internacional de Alimentação Escolar para América Latina. Pernambuco, 2007.

Com a descentralização cria-se a possibilidade da transferência dos recursos financeiros dos estados, do Distrito Federal e dos municípios diretamente às escolas de sua rede, a chamada escolarização, como também possibilita aos Estados:

Delegar a seus Municípios o atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição, e, neste caso, autorizar o repasse direto ao Município, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos calculados na forma do § 1º. (BRASIL, 1998)

No FNDE esse dispositivo é reconhecido como delegação de rede.

Refere-se no Art. 3º, da Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98 que:

A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa de Alimentação Escolar será feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso destes entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando for por ele determinado. E define a responsabilidade do Tribunal de Contas da União e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União quanto ao poder de ter “acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução da despesa, aos registros e demais documentos pertinentes à execução dos programas custeados com os recursos financeiros do FNDE”.

Nesta direção, a composição do Conselho de Alimentação Escolar é alterada, passando para a seguinte composição: “constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local” e que as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar serão definidas em norma específica a ser expedida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

A Medida Provisória n.º 1.853-8/1999 refere no Art. 5º que:

Os cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, observando orientação do Conselho de Alimentação Escolar e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos in natura.

O entrevistado A faz a seguinte observação:

É interessante perceber que o tema “nutricionistas capacitados” contido nesta MP, supõe que a intenção do legislador era garantir que essa atividade fosse efetivamente desenvolvida por esses profissionais, devidamente inscritos no Conselho de Classe da sua categoria profissional.

Já no art. 6º, da mesma Medida Provisória, a preocupação é com a redução dos custos dos alimentos que de certa forma, ao comprar localmente ou regionalmente, os Municípios e Estados dinamizam a economia local. O referido documento menciona que, “na aquisição de insumos, terão prioridade os produtos da região, visando à redução dos custos”.

Também determina aos Estados que prestem “assistência técnica aos Municípios, em especial na área de pesquisa em alimentação e nutrição, elaboração de cardápios e na execução de programas relativos à aplicação de recursos de que trata esta Medida Provisória”.

#### **4.5 O PNAE APÓS A DESCENTRALIZAÇÃO**

Após a descentralização efetivada para todos os estados, municípios e o Distrito Federal, a Medida Provisória sofreu diversas reedições, por necessidade de formalidades constitucionais, porém sem alterações de essência, sendo modificada com a Medida Provisória (MP) 1979-19 de 02 de junho de 2000 e suas reedições.

O entrevistado C, coloca que foram muitas discussões para se chegar num acordo para a nova reedição da MP de 1998. Os principais pontos apontados foram:

Acrescentar um artigo que define a responsabilidade dos estados, municípios em incluir nos seus orçamentos próprios rubrica sobre aquisição de gêneros; criar uma nova modalidade para a execução financeira incluindo a reprogramação dos saldos, existentes em 31 de dezembro; estabelecer composição, número e atribuições para os Conselhos de Alimentação Escolar, órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento - CAE.

O CAE passou a ter a seguinte composição:

I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;  
II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;

III - dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;

IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;

V - um representante de outro segmento da sociedade local.

Outro ponto importante do CAE foi definir mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

Segundo o entrevistado B:

Foi o momento em que se definiram as competências do Conselho em Lei, e bastante interessante as discussões do papel social do CAE como órgão de fiscalização social e não institucional, como o TCU, Ciset ou o próprio FNDE pela sua Auditoria Interna. Creio que até hoje vários conselheiros confundem o seu papel, muitas vezes acreditando que devem até executar o Programa junto com o gestor. Chegar as essas propostas resultou em muitas horas de discussão interna com os técnicos que conheciam o que os CAEs estavam realizando na ponta, como também os representantes das Diretorias do FNDE.

As competências do CAE segundo a MP 1979-19 e suas reedições ficaram dessa forma:

I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;

II - zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;

III - receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na forma desta Medida Provisória.

A nova normatização permite que o FNDE suspenda os recursos quando não cumpridos os seguintes itens: não constituírem o respectivo CAE; não apresentarem a prestação de contas; e não aplicarem testes de aceitabilidade e controle de qualidade dos produtos adquiridos com os recursos do PNAE.

Outra alteração substancial segundo o entrevistado C foi:

A quem os gestores encaminhariam a prestação de contas. Após diversas discussões do ponto de vista legal sobre as competências do Tribunal de Contas dos Estados e Municípios sobre analisar contas de recursos federais, chegou-se então ao consenso resultando no § 1º do art. 4º da MP "A prestação de contas do PNAE será feita ao respectivo CAE, no prazo estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FNDE" e que, ao TCU, FNDE e ao próprio CAE, ficou deliberado que competiria a fiscalização dos recursos financeiros podendo ser feita por meio de auditorias, inspeções e análise dos processos. Permitia também celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa. Como era de responsabilidade desses órgãos apurar denúncias de qualquer pessoa física ou jurídica, acrescentando nessa atividade o Ministério Público Federal.

A preferência por produtos básicos merecem destaque neste normativo, presumindo-se que já houvesse uma conscientização por parte do legislador em ampliar a dimensão nutricional como um dos aspectos educativos da alimentação escolar, haja vista essa discussão sobre a importância da alimentação e a relação com a educação datar desde a década de 40, onde fica evidenciada a preocupação em investir recursos com a educação de crianças desnutridas e a dificuldade da

aprendizagem. Notório, ainda, a ênfase na definição de um percentual mínimo para os produtos básicos. De acordo com essa MP, no seu & 1º Art. 6º

“Os estados, o Distrito Federal e os municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do Pnae na aquisição dos produtos básicos, caracterizando esses produtos como semielaborados e in natura.”

Com este novo modelo de gestão, a transferência dos recursos financeiros do Programa tem ocorrido de forma sistemática, permitindo o planejamento da aquisição dos gêneros alimentícios, de modo a assegurar a oferta da refeição nas escolas, durante todo o ano letivo. Além disso, ficou estabelecido que o saldo dos recursos financeiros existentes ao final de cada exercício deve ser reprogramado para o exercício seguinte e aplicado, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios, conforme comentou o entrevistado B.

Outra grande conquista foi estabelecer como uma das condições para o repasse dos recursos a existência do CAE.

Foram criados 5.510 Conselhos de Alimentação Escolar, sendo 5.483 constituídos pelas prefeituras municipais, 27 constituídos pelas secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal. Apenas 23 municípios brasileiros ainda não haviam criado seus respectivos conselhos, até 02.09.2000, motivo pelo qual tiveram os repasses dos recursos suspensos<sup>7</sup>.

A MP 1.979-19 dá autonomia às Entidades Executoras - EEx para administrar os recursos financeiros e competências para a complementação financeira, a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal. Incorpora ao texto legal a possibilidade das EEx descentralizarem a execução por meio da transferência dos recursos às Unidades Escolares. A transferência é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos, podendo ser reprogramado o saldo. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. As escolas federais de ensino fundamental que optaram por receber os recursos diretamente do FNDE foram atendidas em sua totalidade. O alunado das demais instituições federais, bem como o das entidades filantrópicas, foi atendido por intermédio das prefeituras municipais, conforme previsto na legislação vigente.

O FNDE requer que a escola beneficiária esteja cadastrada no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Para a escola filantrópica é exigida a comprovação do número

---

<sup>7</sup> Relatório Gerencial PNAE/FNDE 2000.

do Registro e do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos no censo escolar, emitidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, bem como que seja declarado o interesse de oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados. As secretarias de saúde dos estados e municípios ou órgãos similares passaram a participar do PNAE como responsáveis pela inspeção sanitária dos alimentos, mediante a assinatura pelo dirigente da entidade federada, do Termo de Compromisso conforme estabelecido no inciso IV, do art. 3º, da Resolução nº 15, de 25.08.2000, do Conselho Deliberativo da Autarquia.

Entretanto, segundo os entrevistados A e C, o FNDE com a descentralização passou a entender que as suas funções limitavam-se a repassar recursos financeiros com o seu “*per capita*” decidido em Lei específica, e o controle da execução do Programa, limitava-se a analisar as prestações de contas enviadas pelos estados e municípios. O entrevistado A refere que o que ocorreu foi:

Houve na época, em 98, uma Medida Provisória que foi reeditada em 2000, onde se definia os mecanismos diretos da transferência dos recursos financeiros para as entidades executoras e as atribuições do FNDE eram de analisar e fiscalizar. Ficou patente o entendimento das gerências do FNDE que não se precisava mais de coordenação, ou seja, seria o seguinte: já que você entregou o dinheiro para o município o que cabe ao órgão? Basta ter uma equipe reduzida para acompanhar essas compras, as prestações de contas e fazendo auditoria. Então houve um esvaziamento grande que só foi melhorado com a entrada da nova diretoria em 2003.

Apesar desse entendimento de ordem prático-gerencial, algumas medidas foram sendo tomadas com as reedições da Medida Provisória, onde o componente referente às exigências nutricionais dos cardápios foram estabelecidas (15% das necessidades nutricionais, 9 gramas de proteínas e 300 kcal) e sob a responsabilidade do nutricionista.

Alguns alimentos que foram considerados básicos pelo FNDE para fins do PNAE, conforme a tabela a seguir:

**TABELA 1 – Alimentos Básicos (FNDE)**

Açaí	Farinha de tapioca	Miúdos resfriados
Açúcar	Farinha de trigo	Óleo de soja
Amido de milho	Fécula de batata	Ovos
Arroz	Feijão	Pão
Banha	Frango abatido congelado	Pescado congelado
Batata doce	Frango abatido fresco	Pescado fresco
Batata inglesa	Frango abatido resfriado	Pescado resfriado
Biscoito de polvilho	Frutas	Polpa de frutas
Bolacha doce (tipo maisena)	Fubá	Polpa de tomate
Bolacha salgada (tipo cracker)	Grão de bico	Polvilho
Café	Inhame	Queijo minas
Canjiquinha/xerem	Legumes	Rapadura
Cará	Leite em pó	Sagu
Carne bovina congelada	Leite fluído	Sal
Carne bovina fresca	Lentilha	Sardinha em conserva (óleo)
Carne bovina resfriada	Macarrão	Sêmola de milho
Carne salgada	Mandioca	Soja em grão
Carne suína fresca	Manteiga	Suco de laranja concentrado
Carne suína resfriada	Margarina	Suco natural
Charque ou carne seca	Mel de abelha	Temperos
Creme de milho	Melado de cana	Toucinho defumado
Farinha de mandioca	Milho para canjica (mungunzá)	Trigo para quibe
Farinha de milho	Milho para pipoca	Verduras
Farinha de rosca	Miúdos congelados	Vinagre

Fonte: [www.fn.de.gov.br](http://www.fn.de.gov.br)

Alguns desafios surgiram para serem superados, como refere o entrevistado

C:

A descentralização via convênios, já estava acontecendo, porém não havia garantia dos recursos financeiros suficientes à execução do Programa para todos os municípios e estados. Assim, quando da distribuição dos recursos disponíveis, os critérios utilizados não aconteceram de maneira uniforme. Apesar de existirem mais de 4 mil municípios descentralizados, a merenda não atingia a todos os alunos, como também aos dias letivos estabelecidos pela LDB. Outro problema enfrentado estava relacionado à inadimplência dos entes conveniados que ficavam impossibilitados de receber os recursos financeiros.

O mesmo colaborador, continua comentando que:

O número de alunos matriculados era informado pelos proponentes e muitas vezes não condizia com a realidade. Isso motivou ao FNDE realizar um acordo com o INEP e o número dos beneficiários ser vinculado obrigatoriamente à definição pelo Censo Escolar. Como prevalecia a aquisição dos formulados, esse era outro grande desafio, quanto ao cumprimento da Medida Provisória em vigor, em relação à composição dos cardápios que deveria respeitar os hábitos regionais e a vocação agrícola da região.

Um dos nós mais críticos apontados pelo entrevistado na época era:

A busca de aliados, o convencimento dos não aliados para a nova fase do Programa e o monopólio das indústrias de alimentos, que tinham única e exclusivamente a clientela do PNAE.

Mas como era o entendimento político dos gestores, da época, que a solução estava com a descentralização, foram envidados esforços para que esse modelo desse certo e se consolidasse. Para isso, na gestão do entrevistado C, a Medida Provisória foi reeditada 30 (trinta) vezes, com fins de aprimorar o Programa.

Segundo relato da ex-diretora, as ações de fomento foram:

A participação da comunidade por meio dos Conselhos, divulgação a toda sociedade dos repasses financeiros, maior transparência do Programa, assiduidade nas transferências financeiras, respeito aos hábitos alimentares, incentivo ao comércio local, vocação agrícola e preferência pelos produtos in natura, foram deflagradas. Destaca-se, também, a capacitação dos conselheiros, conscientizando-os da importância de seu papel para a eficiência, eficácia e efetividade do Programa. Com a nova sistemática do PNAE, prevaleceram as questões técnicas sem interferências políticas.

Assim, a Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001 aprovou o novo Plano Nacional de Educação e deu outras providências, que entre outras determinações, definia a União como responsável por instituir o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecia os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano. Quanto ao item da Alimentação Escolar, determinava que, para a educação infantil, as escolas deviam possuir instalações para preparo e/ou serviços de alimentação e que deviam ser assegurados para os estabelecimentos públicos e conveniados por meio da colaboração financeira da União e dos Estados. Para o ensino fundamental, acrescentava que os Municípios, além dos Estados e União deviam agir em regime de colaboração mútua; orienta no sentido de criar a gestão participativa – conselhos escolares e colegiados - e institucionaliza as ações intersetoriais que assegurem a superação dos problemas socioeconômicos, psicossociais, de infraestrutura, de atenção à saúde, de saneamento básico, que interfiram na aprendizagem e rendimento escolar e que se refletem no resultado do processo educacional.

A Medida Provisória nº 2.178 de 28/6/2001, com a última reedição a de nº 2.178 – 36 de 24 de agosto de 2001, permaneceu em vigor até a sua alteração, pela Medida Provisória 455 de 28 de janeiro de 2009. Essa MP foi alterada pela Lei 11.947 de 16 de junho de 2009.



Para o entrevistado E, diretor da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) de 2004 a 2006 e Presidente do FNDE de 2006 até 2011, a descentralização deve ter sido bastante difícil de ser concretizada, em virtude das experiências anteriores, com decisões e compras centralizadas e pouco envolvimento dos gestores públicos dos municípios, estados e Distrito Federal. Esta decisão foi ousada e desafiadora para todos os envolvidos e de muita coragem, segundo o entrevistado:

A partir daquele instante democratizou o acesso e as formas de gestão da alimentação escolar, por que fez com que cada região brasileira, cada município brasileiro fosse responsável pela alimentação de seus alunos e com isso esses atores tivessem uma participação fundamental nesse processo. Envolveram os conselhos de alimentação escolar, os prefeitos, secretários de educação dos estados, os pais de alunos, os professores, fez com que todos se empenhassem para alimentar nossas crianças e também valorizava cada vez mais a regionalização. Todos sabemos que o país é continental e, por isso mesmo, cada região, cada município do país, cada estado dessa federação, tem uma alimentação peculiar, própria, que é cultural e nós devemos respeitar essa cultura, porque entendemos que a cultura é um pilar fundamental de sustentação de um povo.

#### 4.5.1.1 Implantação do Programa Fome Zero como estratégia política de combate à fome, à segurança alimentar e nutricional

Em 2003 foi instituído o Programa Fome Zero, com o objetivo de organizar o enfrentamento das questões relativas à fome aparente e a invisível (entendendo o viés da desnutrição e da obesidade) ou por meio da integração de vários programas e políticas relacionados à assistência social, à transferência de renda e as ações de natureza estruturante, como a geração de emprego e renda, a reforma agrária e outras. O primeiro ato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu discurso de posse, reiterando o pronunciamento, logo após ser consagrado nas urnas em 2002, foi assegurar que todo o seu governo se voltaria para garantir a todos os cidadãos brasileiros, pelo menos 03 refeições ao dia, como observamos, a seguir:

O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim. Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um Programa de segurança alimentar que leva o nome de "Fome Zero". Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar

café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida. (Presidente Lula no seu discurso de Posse – 1 de janeiro de 2003).

O Programa, cuja coordenação ficou a cargo do recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), foi instituído pela MP nº 103 de 1º de janeiro de 2003, transformada em Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003. Entre suas competências estavam a de formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação, em todo território nacional, assim como, promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil, ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição.

Apesar do nome Fome Zero, remeter a questão para um problema eminentemente social, os objetivos dessa estratégia impulsionada pelo Governo Federal é de:

a atuação integrada dos ministérios que implementam políticas fortemente vinculadas às diretrizes do FOME ZERO possibilita uma ação planejada e articulada com melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, tudo sob a ótica dos direitos de cidadania<sup>8</sup>.

Diante dessa nova conjuntura proposta pelo Governo, o PNAE passa a ter um papel importante no Programa Fome Zero, uma vez que garante o direito à alimentação por meio da oferta das refeições e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os escolares da pré-escola e fundamental, ou seja, 20% da população brasileira em 2003 e que, com certeza, as informações repassadas aos escolares, estende à família e à comunidade escolar.

É relevante contextualizarmos a situação nutricional do brasileiro, realizada pela Pesquisa de Orçamento Familiar - POF de 2002/2003, a qual mostrou que as famílias estão, gradualmente, substituindo a alimentação tradicional na dieta do brasileiro – arroz, feijão, hortaliças – por bebidas e alimentos industrializados, como refrigerantes, biscoitos, carnes processadas e comida pronta. Tudo mais calórico e, em muitos casos, menos nutritivos.<sup>9</sup>

---

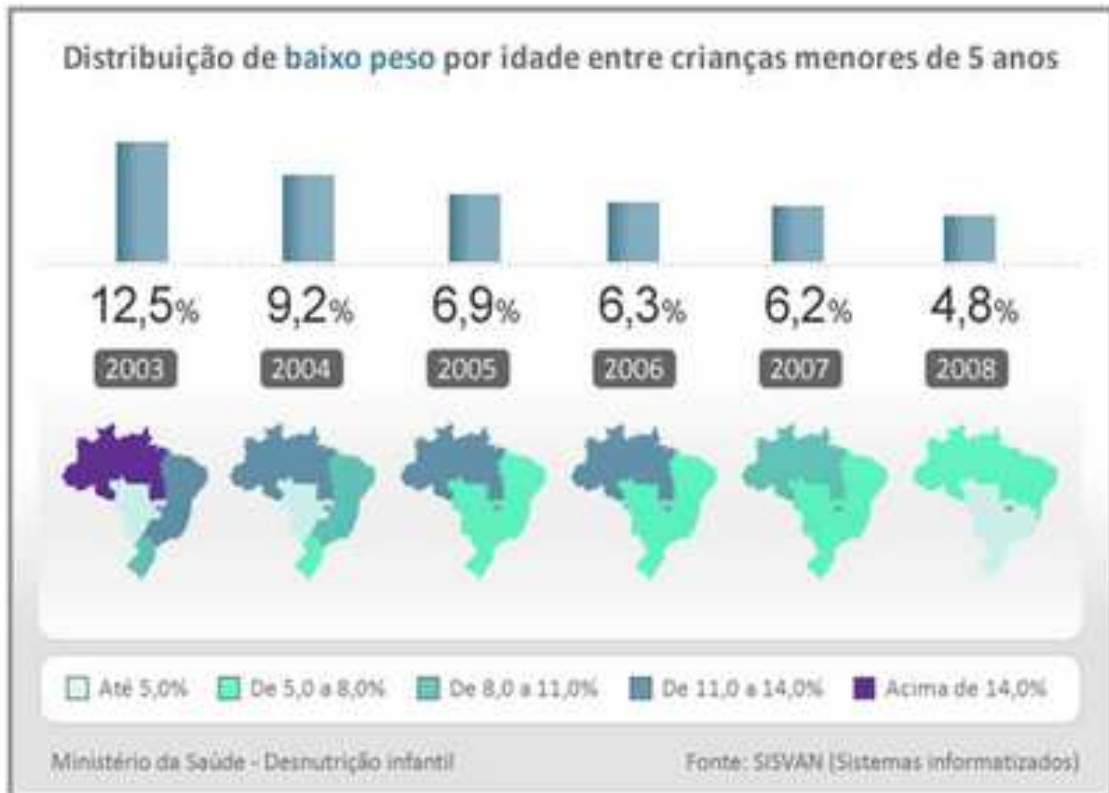
<sup>8</sup>disponível em: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)

<sup>9</sup> Revista Veja – 27/08/2010

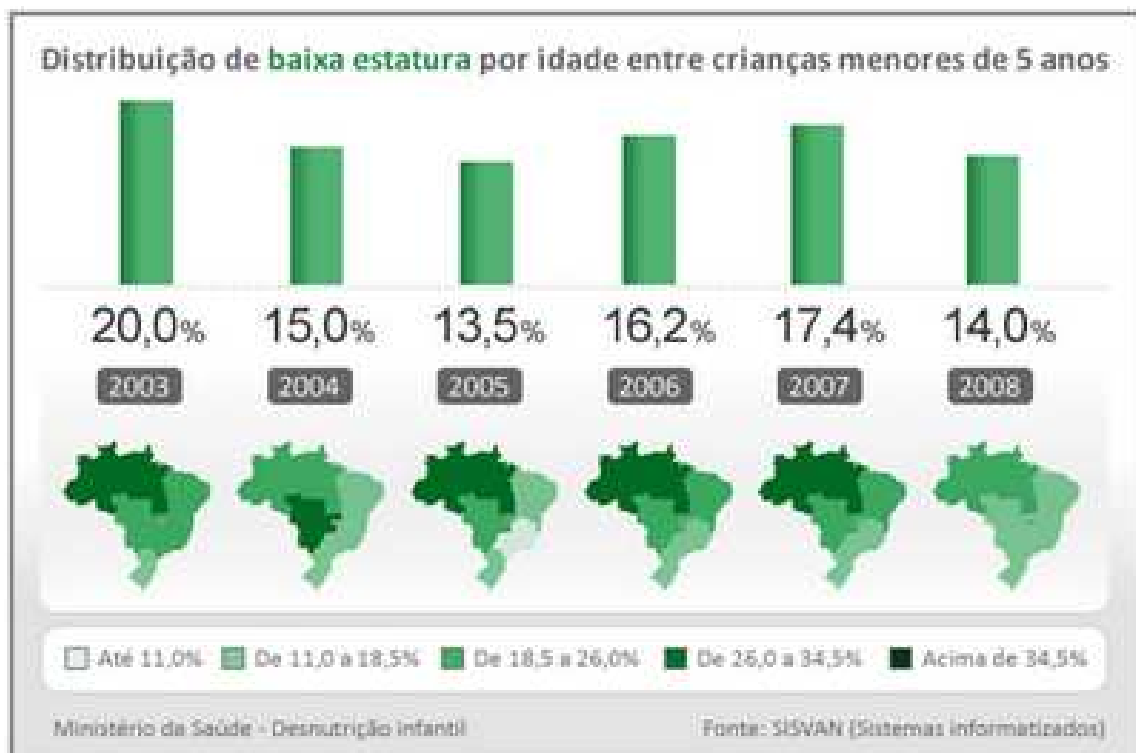
A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) lançada em 2004, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) em parceria com o MESA, (o dado faz parte do suplemento sobre Segurança Alimentar) revelou que 34,8% dos domicílios em situação de insegurança alimentar (IA), residiam, aproximadamente, 72 milhões de pessoas (39,8% dos moradores em domicílios particulares), ou seja, viviam em unidades domiciliares nas quais a condição de IA leve, moderada ou grave estava presente. Foram classificados como IA grave, os domicílios em que a restrição alimentar era de tal magnitude que cerca de 14 milhões de pessoas conviveram com a experiência de passar fome, com frequência que pode ter sido “em quase todos os dias”, “em alguns dias” ou “em um ou dois dias”, nos 90 dias que antecederam à data da entrevista.

No Brasil apesar dos índices de insegurança alimentar apresentados, ocorre alterações no estado nutricional da população especialmente nas crianças. O levantamento aponta o Brasil como um dos países que mais avançaram na redução da desnutrição infantil, entre 1989 e 2006. No período, a proporção de crianças menores de cinco anos com baixo peso para idade caiu de 7,1% para 1,8%; e com baixa altura, de 19,6% para 6,8%. (Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher - PNDS 2006). A desnutrição é medida de duas formas: déficit de crescimento e déficit de peso em relação à altura, que é a forma considerada mais grave. No entanto, confirmando a tendência de queda, um levantamento realizado entre os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), em 2008, mostrou que a taxa de desnutrição em crianças menores de cinco anos baixará para 4,8%.

**GRÁFICO 1 – Coluna de frequência relativa ao baixo peso**



**GRÁFICO 2 – Coluna de frequência relativa à estatura**



Entretanto, crianças e adolescentes brasileiros vêm ganhando peso e altura. No período de 1974 a 2007, o déficit de altura nas meninas menores de cinco anos

caiu 85% e entre os meninos, 77%, de acordo com a Pesquisa Saúde Brasil 2008, do Ministério da Saúde. Há uma estreita relação entre escolaridade da mãe e desnutrição. Quanto mais anos de estudo tem a mãe, menos a criança é afetada pelo déficit de crescimento por motivos nutricionais. Contatou-se que o percentual de desnutrição nos filhos com mães sem escolaridade é de 16%, enquanto apenas 2% das crianças cujas mães estudaram mais de 12 anos apresentam este problema (PNDS 2006). (Madeira, D, Kemp, J e Melo, K).

A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 2008 e 2009 e divulgada em agosto de 2010, mostra que em todas as regiões do país, em todas as faixas etárias e em todas as faixas de renda, aumentou contínua, e substancialmente, o percentual de pessoas com excesso de peso e obesas. O sobrepeso atinge mais de 30% das crianças entre 5 e 9 anos de idade, cerca de 20% da população entre 10 e 19 anos, e nada menos que 48% das mulheres e 50,1% dos homens acima de 20 anos. Entre os 20% mais ricos, o excesso de peso chega a 61,8% na população de mais de 20 anos. Também nesse grupo concentra-se o maior percentual de obesos: 16,9%. O déficit de peso atinge hoje menos de 5% da população – o que é um indicador social positivo da maior relevância.

Os referidos números preocupam os gestores públicos especialmente os da saúde, como também os da educação, já que é previsto no Art. 208 da CF, que é direito de todos escolares da educação básica a assistência à saúde e essa é uma das responsabilidades do Estado, relativos à educação. Mantido o ritmo atual de crescimento do número de pessoas acima do peso, em dez anos elas serão 30% da população – padrão idêntico ao encontrado nos Estados Unidos, onde a obesidade já se constitui em sério problema de saúde pública.

O Ministério da Saúde constatou a mesma tendência no rastreamento telefônico que fez para monitorar fatores de risco para doenças crônicas. A explicação está principalmente no padrão de consumo alimentar. Estudo realizado por esse Ministério e divulgado em 19 de abril de 2010 confirma o crescente índice de sobrepeso e obesidade nas últimas décadas, ressaltando que o brasileiro aumentou o consumo de leite integral e carne com gordura. Entretanto o consumo de hortaliças diminuiu e o consumo de feijão também foi reduzido, que caiu de 71,9% para 66,7%, mostrando uma mudança no padrão alimentar.

Portanto, é de suma importância que a educação preocupe-se com a taxa de sobrepeso, especialmente, na faixa etária de 05 a 09 anos, onde crianças e pré-adolescentes que frequentam a escola podem, por meio do PNAE, adquirir hábitos saudáveis e entender que o alimento pode contribuir para a sua saúde e prevenir doenças, além de melhorar o aprendizado.

Sabemos que o hábito da alimentação saudável adquirido nas escolas se expande para os pais e familiares dos escolares e para a comunidade. Transcende, portanto, a esfera das ciências disciplinares escolares e atinge a formação humana nos aspectos socioculturais mais amplos.

Com a proposta de amenizar e/ou resolver, tal situação da fome, que contribui para dificultar a aprendizagem escolar, entre outros fatores, em 2003, lança-se no Brasil, dentro do componente Fome Zero, o Programa Bolsa- Família, que tem em um dos seus condicionantes para receber o benefício, a obrigatoriedade das crianças em idade escola frequentar a escola. Esse programa teve como base o programa Bolsa-Escola, lançado no Distrito Federal (DF), em 1995, pelo então Governador do DF, Cristovam Buarque – PT e nesse período Ministro da Educação do Governo Federal.

Entendendo a importância do momento político, gestores do PNAE elaboraram um documento intitulado “*Alimentação Escolar: um breve histórico e a evolução de suas bases conceituais*”, enviado à Presidência do FNDE em 2004, após variados debates sobre as novas propostas que balizariam as intervenções do PNAE/FNDE. Este documento enfatiza a necessidade de fortalecer as discussões e propostas consolidadas em leis e resoluções, que ocorreram a partir da década de 80, culminando na descentralização das ações e responsabilidades, devendo investir na mudança do caráter assistencialista para ser um Programa social, inserido na política de educação, articulada com as políticas de saúde e de segurança alimentar e nutricional.

Nesta perspectiva, o PNAE teve suas bases calcadas em ações educativas onde a oferta das refeições constitui uma das principais ações da educação alimentar e nutricional fundamentada na alimentação saudável e adequada para todos os escolares. Sugere-se assim, as alterações dos normativos legais do FNDE adaptando ao que se prevê na Constituição Federal, não restringindo a responsabilidade da União apenas ao estabelecimento dos critérios e formas de repassar recursos financeiros aos outros entes federados e a limitação conceitual

dos objetivos do programa, conforme estava disposto na Resolução nº 1 de 16 de janeiro de 2003, no Art 1º, *in verbis*:

uma nova redação foi dada na RESOLUÇÃO/FNDE/CD/No 035 DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 no seu Art 2º onde o objetivo altera para – o PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares.

Outras alterações foram realizadas após resultados do Grupo de Trabalho Interministerial criado pela Portaria nº 24, de 30 de janeiro de 2003, no que respeita ao contido na alínea “a” do art. 3º, desta Portaria, onde aponta a necessidade de alterações da Resolução anterior entre eles os Art 1º e 2º, conforme definido na Resolução FNDE/CD/N.º 38 de 23 de agosto de 2004 e transcrito abaixo

Art. 1º. Estabelecer os critérios da execução do PNAE e as formas da transferência legal de recursos financeiros, às secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e às escolas federais, em caráter complementar, para aquisição, exclusiva, de gêneros alimentícios.

E no Art 2º os objetivos alteram passando de “O PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas à contribuir para a redução dos índices de evasão e para a formação de bons hábitos alimentares,” para “O PNAE tem como objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; a aprendizagem e o rendimento escolar; bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Os recursos continuam sendo transferidos em 10 parcelas, cada uma delas correspondendo a 20 dias letivos, totalizando 200 dias de atendimento por ano, diretamente, a contas específicas abertas pelo próprio FNDE, no Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira oficial, inclusive de caráter regional, sendo que esta forma de operacionalização dos recursos se manteve até 2010. Quando não houver nenhuma agência dessas instituições indicadas na região, as EE poderão optar por qualquer outro banco privado que possua convênio com o FNDE.

A Resolução de 2003 reproduz o texto das MP que estava vigorando na época, sobre a obrigatoriedade dos cardápios serem elaborados por nutricionistas habilitados e, em fornecer no mínimo 15% das necessidades energéticas e nutricionais diárias dos alunos beneficiados; como, também, a obrigatoriedade de que 70% dos gêneros adquiridos sejam básicos, além de estabelecer obrigações para os estados, municípios e o Distrito Federal.

O documento produzido pelos gestores citado acima, que subsidia a Resolução 38104, aponta uma nova missão do PNAE e a visão do futuro quando cita:

A missão do Programa deve “contribuir para a formação de hábitos saudáveis por meio da garantia da oferta, de no mínimo, uma refeição diária adequada às suas necessidades nutricionais e para o processo de ensino-aprendizagem durante a sua permanência na escola” e como visão de futuro define: “alunos da educação básica recebendo alimentação de qualidade, contribuindo para a promoção de hábitos saudáveis, durante a sua permanência na escola”.

Os debates internos geraram vários documentos escritos, criações de Grupos Técnicos de Trabalho (GT), participação em comissões em Conselhos ou Câmaras Técnicas como o GT do CONSEA, participações na Comissão Interministerial de Alimentação e Nutrição – CIAN, vinculada a o Conselho Nacional de Saúde – CNS, entre outros.

Obviamente toda mudança gerou debates constantes até o consenso completo. De acordo com a entrevistada D, que assumiu a área Técnica de Alimentação e Nutrição, criada regimentalmente em 2003 no FNDE, as dificuldades foram muitas e por diversos motivos. A colaboradora revela que ao chegar no PNAE em 2003:

Encontramos poucos funcionários que já estavam há muito tempo, outros já estavam indo embora em função da substituição nos cargos de confiança, pouca documentação esclarecedora quanto ao funcionamento do Programa e os relatos contados pelos próprios trabalhadores que faziam o Programa funcionar. Aos poucos, fomos entendendo as propostas previstas nos normativos, o que conseguiu ser implementado e o que se pretendia, porém não efetivado, em função muitas vezes da insuficiência de pessoal. Fomos entendendo gradativamente o funcionamento do PNAE de acordo com um modelo estabelecido na época. E o modelo que prevaleceu, por diversos motivos, muitos deles alheios a vontade política dos gestores do PNAE a época, como por exemplo, a ênfase dada a transferência dos recursos financeiros para os estados, municípios e o Distrito Federal e a preocupação com o controle desses recursos. Como era mais documental, mais financeiro, percebe-se notadamente que perdeu o entendimento da alimentação e da nutrição propriamente dita. Com a chegada em 2003 de uma nutricionista para assumir a coordenação geral do programa e inseri-lo no contexto do Programa Fome Zero, focando a Alimentação Escolar como direito humano, foi aumentando o número de nutricionistas para dar apoio técnico ao programa. Nesse período tínhamos uma nutricionista cedida que pediu em pouco tempo a sua remoção, uma servidora pública que assumiu o cargo de confiança e alguns outros contratados por uma empresa terceirizada. Estes não podiam assumir responsabilidades técnicas, porém davam suporte técnico-administrativo a área. Alguns conflitos foram surgindo em função de ter que aprofundar as discussões técnicas na área de nutrição e implantar atividades técnicas que não poderiam ser executadas pelos profissionais que ali estavam, pois não podiam exercer funções que a Lei não lhes permitia. Além disso, o



FNDE tem um grande problema em relação a planos de cargos, pois não existem cargos específicos de categorias profissionais, o que inviabiliza a qualquer um servidor, mesmo que este tenha se formado em nutrição, não poder exercer a profissão dentro do órgão. E a pergunta ficava no ar, veladamente feita por alguns: se o Programa sempre funcionou sem avaliação da nutrição, porque agora tem que ser assim? Sempre fizeram avaliações do funcionamento do Programa, baseado em algumas informações da alimentação e o foco era dado no uso do recurso de acordo com o previsto nas normas como, por exemplo: a utilização dos alimentos básicos. Não se questionava, pela maioria presente, os critérios estabelecidos para aquela lista.

A referida nutricionista, ainda, coloca que foi muito visível à mudança na gestão, especialmente pelos servidores que ali se encontravam há muitos anos e que viveram as variadas alterações do Programa, desde a FAE até o próprio FNDE. Relata que servidores de outros setores discutiam as mudanças propostas até pelas alterações propostas, nas legislações do PNAE, como observamos, a seguir:

Com essa nova gestão, foi-se paulatinamente implantando um jeito de gerenciar próprio, de forma mais coletiva, em que se discutiam os problemas e soluções para o Programa. Todos participavam de reuniões deliberativas e as normas eram discutidas por servidores indicados de cada área. As ações que já existiam deviam mudar o foco, especialmente a fiscalização ou monitoramento. Não poderia ficar centrado apenas no repasse de dinheiro ou na execução dele (que é importante para o controle), mas também da qualidade da alimentação ofertada e da execução do Programa propriamente dita. Entendo que a crise provocada em relação à equipe era em função desse novo cenário: era preciso discutir mais, refletir sobre a conjuntura atual e o Programa inserido nele; as pessoas tinham que sair da acomodação. Chamávamos internamente de “choque de gestão”. E isto estava ocorrendo em todos os órgãos do Governo Federal, especialmente aqueles diretamente vinculados ao Fome Zero. Os órgãos que foram criados ou que mudaram o seu foco de atuação procuravam o PNAE para atuar conjuntamente.

Ocorreram algumas mudanças dentro da própria organização. Adotamos o rodízio de tarefas entre os funcionários e colocamos atividades novas para serem desenvolvidas. Obviamente mudanças geram conflitos. Mas o importante é saber lidar com os conflitos e entender que devíamos superá-los com mais debates e consensos. Era um novo governo, com novas propostas, mas tínhamos como premissa que precisávamos respeitar o que tinha sido no passado, aproveitar o presente e avançar para o futuro.

A gestão avançava para além do próprio órgão – no caso o FNDE e o próprio MEC, onde os estados e municípios, também, se responsabilizavam, na medida em que participavam de vários grupos de discussões políticas sobre Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde, Educação, Agricultura, Meio-ambiente, Controle Social e/ou participação social; além de outras temáticas que têm interface com alimentação e/ou com a educação. A respeito disso, várias decisões foram tomadas, sendo discutidas de forma conjunta entre governo e sociedade civil, em especial no

Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que, entre outras recomendações, propõe a necessidade de reajustes do “per capita” do PNAE, que se encontrava congelado há cerca de 10 (dez) anos e da alteração dos normativos existentes à época que contemplasse todas as concepções propostas pelo então Programa Fome Zero e a realidade epidemiológica do país.

#### 4.5.1.2 O processo de construção/promulgação da Lei 11.947/2009

No processo de construção e promulgação da Lei 11.947/2009, os servidores do PNAE entendiam ser urgente promover alterações nos normativos existentes, constatado a partir das discussões internas, muitas delas resultados das capacitações realizadas nos estados e municípios, bem como dos monitoramentos realizados, de estudos e pesquisas efetivadas ao longo dos anos, principalmente, em relação ao estado nutricional dos escolares, além das recomendações do CONSEA. Decidiu-se formar uma comissão para elaborar uma minuta de Projeto de Lei, que contava com os seguintes participantes, sob a coordenação do PNAE/FNDE: Márcia Molina Rodrigues, Rosana Rodrigues Lemes Ota, Albaneide Peixinho, Genesy Pontes dos Santos, pelo FNDE; representando o CONSEA, os conselheiros Regina da Silva Miranda e Francisco Antonio da Fonseca Menezes. Além de convidados como o nutricionista Antonio Oswaldo Nunes Coutinho, Lorena Gonçalves Chaves. Alguns servidores da Controladoria Geral da União e do Ministério Público Federal participaram eventualmente dando sugestões ao PL.

O entrevistado A que participou do Grupo de Trabalho para elaboração do projeto de lei relembra da metodologia adotada, em que se discutia a minuta e cada um ficava responsável de rever as propostas, verificar se eram factíveis e propondo alterações, encaminhando-as para a coordenação do Programa.

Para elaborar o projeto de lei, uma das suas propostas foi que nas minutas elaboradas pelo grupo, se acrescentasse no Art. 1º a palavra oferta de alimentação escolar:

Então a discussão era que se restringisse a palavra oferta, as ações de educação alimentar e nutricional ficava de fora. Também foi sugerido que o entendimento sobre a alimentação escolar seria todo e qualquer alimento oferecido aos alunos, seja proveniente do lar, ofertado ou adquirido no ambiente escolar, durante a sua permanência na escola. Isso gerou muita polêmica porque o que se discutia era se deveríamos colocar alimentos vindos do lar, em função de que poderia abrir precedentes sobre doações dos pais para as escolas públicas e filantrópicas. Como estávamos discutindo um PI que deveria criar a Política de Alimentação Escolar, ela

deveria extrapolar os limites das escolas financiadas pelos Governos e estabelecer diretrizes que seriam obrigatórios para escolas públicas ou privadas. Uma questão importante de avanços que considero foi ter definido o direito humano a alimentação escolar adequada e saudável

De acordo com o entrevistado F, nutricionista do PNAE de 2006 e trabalhando no referido Programa desde essa época e, posteriormente, assumindo a Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição – COTAN, no período de 2007 a 2010, revela:

Apesar de se discutir o Projeto de Lei – PL e a espera na sua tramitação, o PNAE precisava definir algumas questões que foram sendo consolidadas em Resolução. Paralelamente, demos continuidade à discussão sobre as propostas para uma nova Lei, pois a necessidade de estabelecer uma legislação apropriada aos novos paradigmas era premente, e esta discussão envolvia cada vez mais outros atores sociais que eram compostas de várias entidades, como Associação Brasileira de Nutrição - ASBRAN, Conselho Federal de Nutricionistas - CFN, Universidades e o CONSEA.

Outro ponto polêmico foi se deveria ou não ficar explicitado na lei o significado do tipo de alimento ofertado, como também se na Resolução deveríamos estabelecer o retorno da lista de alimentos, conforme existia anteriormente e retirada em 2003, segundo o entrevistado.

Muitas discussões ocorreram e debates intensos como: o objetivo do Programa, definição da política e operacionalização do Programa. Os entrevistados A e F referem que a discussão conceitual foi muito forte, porque parte do Grupo entendia como necessária a mudança da Medida Provisória que vigorava para uma nova legislação com conceitos e definições adaptadas, inclusive a realidade das políticas implantadas, bem como as normas que já continham na Resolução 32/06. Porém achavam difícil de ser aprovado no Congresso. O entrevistado F afirma que:

Precisávamos avançar conceitualmente e sair do cunho assistencialista. Vivíamos uma fase em que os governos federal, estaduais e municipais reproduziam a ideia de que o Programa, apesar de ser um direito constitucional, era meramente assistencialista e como se estivessem fazendo um favor aos escolares, e aí o pensamento comum que ouvimos era assim: quando ocorre uma suspensão dos recursos do FNDE para uma EEx, a justificativa da grande maioria dos gestores é de que precisa do dinheiro da União porque tem muitas crianças que só tem aquela refeição na escola e que só vão para comer. Ou seja, primeiro não tem a preocupação de que a obrigação é de todos os entes federados e não somente da União; segundo que existem programas sociais de combate a fome e que isso não é de responsabilidade única da escola – a educação é um direito social mas não é só a oferta que é importante, mas também as informações sobre alimentação adequada e saudável. Esse discurso vem na contramão da história, porque nas escolas privadas não é obrigatório ofertar refeições. Então parece que só quem estuda em escolas públicas

são alunos que veem a escola como um restaurante público e não para aprender. Isto não é verdade, por que de fato, sejam escolas públicas e privadas tem um horário destinado ao “recreio” em que muitos utilizam as cantinas privadas para reporem suas energias gastas no estudo. Precisávamos ressignificar o conceito sobre a oferta de alimentos onde faz parte da educação alimentar e nutricional. Os alunos precisam ter conhecimento sobre o alimento, as suas consequências positivas e negativas e ter poder de escolha.

Outro tema foi quanto à atuação dos nutricionistas como Responsáveis Técnicos como previa a Resolução 32 de agosto de 2006, corroborando o previsto na Resolução 358/05 do Conselho Federal de Nutricionistas, alterada pela Resolução 465/10, foi concretizado na Lei 11.947/09. Para essa definição a COTAN fez um levantamento de cardápios planejados e executados pelos programas a nível nacional. O entrevistado F refere que:

Fizemos um levantamento para os 5.564 municípios na época –2006. Queríamos saber a atuação do nutricionista, ou seja, o que de fato era desenvolvido nos estados e municípios e no DF sobre as ações de avaliação nutricional, de educação alimentar, da aplicação de teste de aceitabilidade, pauta de compra, elaboração dos cardápios e se eram diferenciados ou qualquer outro projeto dentro da sua atuação profissional.

As respostas nos deram uma noção de como estavam sendo efetivamente executados os cardápios na alimentação do escolar. Fizemos a análise nutricional dos cardápios conduzidos pela Cotan e sob a minha responsabilidade direta. Paralelamente a isso estávamos desenvolvendo os instrumento para a pesquisa Nacional (que foi realizada por meio da Financiadora de Estudos e Projetos –FINEP e desenvolvida pela Associação Brasileira de Nutrição – ASBRAN), uma parceria com o antigo Mesa.

Tínhamos poucas pesquisas sobre nutrição dos escolares e como ela se inseria nos programas. Existe uma pesquisa que foi realizada em 2001/02, mas não trazia dados nutricionais, informações nutricionais que a gente pudesse nortear no projeto de Lei.

Outra discussão foi como inserir no texto da Lei as recomendações sobre referências nutricionais, cardápios mais adequados à faixa etária, patologias associadas à alimentação e nutrição e definir alimentos in natura, semielaborado e elaborados de forma clara para que constassem na Lei e que fosse exequível na elaboração dos cardápios.

Assunto bastante discutido foi à introdução do artigo que referia a compra para alimentação dos produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural. As discussões versavam sobre as condições reais dos agricultores ofertarem em quantidade e qualidade desejada, as escolas possuírem estruturas para receber os produtos, em especial frutas, verduras e legumes, carnes, leite, entre outros. Tal proposta levou o FNDE a consultar alguns grupos dos movimentos sociais da agricultura familiar, entre eles a Via Campesina, que tinha como representante direto

nessa discussão, Valmir Mota de Oliveira mais conhecido como Keno, que trazia a discussão da inserção dos produtos da agricultura familiar, como também reivindicava aumento de “*per capita*” diferenciado para os assentamentos desde 2004, nos variados eventos relacionados à Alimentação Escolar que eram promovidos. Os representantes do CONSEA na comissão para elaboração da lei, por sua vez, ouviam os demais conselheiros, em especial aqueles que representavam esse setor, como integrantes da sociedade civil.

Neste contexto especificamente foi importante a experiência desenvolvida pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar do Paraná - CECANE- PR, que tinha como um dos seus produtos a articulação dos agricultores na região de Cascavel/PR), visando prepará-los para a venda dos produtos para o mercado institucional (educação), como também estimular a participação dos agricultores no Conselho de Alimentação Escolar. Outra importante contribuição nesta discussão foi trazida pela Diretoria de Gestão Empresarial da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que contando com a experiência positiva do Programa de Aquisição dos Alimentos - PAA, instituído desde 2003, envidava esforços no sentido de convencer as prefeituras locais que tinham aderido ao PAA, que pudessem também comprar alimentos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, durante a discussão sobre a inclusão no PL. No CONSEA, o diretor e conselheiro Silvio Isopo Porto, colocava a necessidade da ampliação do mercado institucional para a agricultura familiar. Os representantes do FNDE na comissão buscavam informações junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA sobre a factibilidade da inserção dessa proposta no PL, como os representantes do CONSEA também mostravam que era possível baseado nas informações oferecidas pelos movimentos da agricultura familiar do país.

O referido projeto, após inúmeros debates com outros órgãos do governo federal, estaduais e municipais, União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e Conselhos de Secretários Estaduais de Educação – CONSED e contando com uma participação efetiva do CONSEA, além das entidades de nutrição, parlamentares, especialmente o Deputado Nazareno Fonteles, PT – Piauí, foi aprovado inicialmente na Câmara dos Deputados e paralisado no Senado Federal. Lá ele sofreu 87 (oitenta e sete) emendas, dos quais a maioria dela, era sobre o artigo que referia a compra da agricultura familiar.

Percebendo que esse PL 2877\08 não seria aprovado naquele ano e em caso de sofrer alterações no Senado teria que retornar a Câmara para novas discussões, reuniu no início de janeiro de 2009, o Ministro da Educação – Fernando Haddad, Presidente do FNDE – Daniel Balaban, Secretário Executivo do MEC – Henrique Paim com os presidentes Carlos Eduardo Sanches da UNDIME, e Maria Auxiliadora Seabra Rezende presidente do CONSED a época, que interessados na aprovação do PL, solicitou ao então Presidente Lula, que deliberasse sobre o assunto de forma positiva, resultando na Medida Provisória - MP 455 de 28 de janeiro de 2009. Essa MP ficou em vigor sendo aprovada por unanimidade dos parlamentares brasileiros, (inclusive os que fizeram propostas de emendas votaram a favor), sendo sancionada no dia 16 de junho de 2009, pelo Presidente, em exercício, José Alencar Gomes da Silva.

Percebe-se, claramente, a mudança de um paradigma assistencialista para direito humano, consolidando a política estabelecida no país, desde 2003 com o advento da Estratégia Fome Zero. Esta estratégia aparece como um instrumento de garantia de acesso a alimentos a todos os brasileiros, utilizando a educação como uma das ferramentas fundamentais na mudança de hábitos alimentares e como mais uma ação na luta contra a fome e garantia de cidadania.

Um grande avanço que ocorreu com a legislação de acordo com o entrevistado E:

Foi uma das primeiras legislações que existe no mundo que cria a política de alimentação escolar para escolas públicas e privadas, define claramente princípios e diretrizes, refere explicitamente que a Alimentação Escolar pauta-se no direito à alimentação adequada e saudável e que o Programa é de direito de todos os alunos da educação básica. Amplia-se o atendimento para o ensino médio, a Educação de Jovens e Adultos e para as escolas comunitárias e essa deve ser conveniada com a Entidade Executora.

Em 2010 a Constituição Federal foi alterada no seu Inciso VII que passou a atender a todos os alunos matriculados na educação básica.

Conforme entrevistado E, em 2003, foi ampliado o atendimento a alunos da creche, antes restrito a pré-escola, fundamental e escolas filantrópicas e, em 2009, a alunos de Educação de Jovens e Adultos, ensino médio e as comunitárias garantindo assim que toda a educação básica usufrua o direito. Outra grande e conceitual questão é a intersectorialidade, muito caracterizada no Programa. O PNAE

tem relação com outros programas institucionais e com projetos não governamentais.

O entrevistado F ressalta a importância da intersetorialidade, citando exemplos fundamentais como:

É preciso ter água nas escolas, e é a escola sozinha que tem que estar fomentando a construção de cisternas? Não. No Brasil temos um Programa chamado 1 milhão de cisternas que é de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, além de que agora surgiu também o PDDE – água ou seja Dinheiro Direto nas escolas para obtenção da água, que é de responsabilidade do FNDE.

Não tem Luz. No Brasil temos luz para todos. Você tem a Conab que, por exemplo, tem abastecimento do estoque estratégico e que pode estar oferecendo alimentação na escola para complementar o que você está comprando, principalmente nos casos emergenciais ou de declaração de calamidades públicas. Mas contamos com o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que tem 07 (sete) ministérios envolvidos no Grupo Gestor do PAA, onde se discutem várias questões, entre elas investimento na agricultura familiar, modalidades de compra, definição de metodologia de referência de preços dos alimentos dos agricultores familiares; o Pnae se articula com o Ministério da Pesca, com o MDS também na educação alimentar e nutricional, com a Saúde em diversos programas, com o Meio Ambiente, entre tantos.

Além disso, mantemos articulações direta com o MEC e a intrasetorialidade no FNDE, ou seja, para implementar o Pnae temos que trabalhar integrados. Assim se constrói uma política social.

Quando discutimos Pró- infância que é um Programa de construção de creches das escolas de educação infantil, nós participamos da elaboração do layout da cozinha, o refeitório adequado de 0-3 anos, lactário e berçário.

Buscamos também consensuar com o PDDE, para discutimos instrumentos ou ferramentas que viabilizem as compras dos equipamentos e utensílios para cozinha com objetivos de ofertar refeições de qualidade. Mas isso ainda não foi possível, pois não e tem rubrica orçamentária disponível para essas compras.

Temos uma integração com vários outros programas do MEC como, por exemplo, o Mais Educação, Saúde Escolar, Educação Indígena - não restringimos a nossa atuação apenas a questão financeira ou “per capita” que será destinado ao Programa mas, também, sobre a integração dos conceitos que tenham objetivos comuns, como o macrocampo, hortas que estão inseridas no meio ambiente do Mais Educação e o nosso projeto Educando com a Horta Escolar, atividades lúdicas de alimentação saudável em sala de aula, atividades físicas, avaliação nutricional junto com o saúde escolar, entre outros.

Após a Lei 11.947/09 ter sido sancionada onde define a Política de Alimentação Escolar para escolas públicas e privadas, como também normatiza o

Programa, foi definida uma nova Resolução CD/FNDE, de nº 38 de 16 de julho de 2009, que passou a ter os princípios e diretrizes ilustrados, nas Figuras 3 e 4:

**FIGURA 3 – Princípios do PNAE**



Fonte: CGPAE/FNDE/MEC/2010

**FIGURA 4 – Diretrizes do PNAE**



Fonte: CGPAE/FNDE/MEC/2010

Assim, assegurou-se, de fato, a universalidade do atendimento para todos os escolares da educação básica, incluído o alunado das escolas federais, filantrópicas



e comunitárias. Nesta perspectiva, entende-se a equidade como a oferta de ações educativas que assegurem conhecimentos a todos os escolares sobre alimentação saudável e adequada, tendo a oferta de refeições de boa qualidade como sua ação principal além de outras atividades desenvolvidas por meio do currículo, a todos os escolares. A equidade deve ser assegurada independentemente da localização geográfica das escolas, condição socioeconômica, onde deve ser respeitada a cultura e tradição alimentar dos escolares, identificando as patologias associadas à alimentação com absoluta igualdade de condições, pautando sempre na busca pelo respeito à especificidade de cada um.

Para tanto, a participação de todos os setores da sociedade é fundamental, pois somente com o conhecimento da realidade local e o acompanhamento das ações educativas praticadas tanto pelas escolas quanto pela sociedade civil, Conselhos de Alimentação Escolar e pelo poder público, é possível alcançar a qualidade e o padrão desejado a que todos têm direito<sup>10</sup>.

Para que o Programa tenha sustentabilidade e continuidade, além das leis e regulamentações imprescindíveis para seu funcionamento, torna-se de fundamental importância à incorporação por todos os atores, consolidar no sistema de ensino ações que garantam a construção da consciência da importância da alimentação saudável, do direito que todo cidadão tem de se alimentar de forma segura, saudável e nutritiva. Este processo integra toda uma ação educativa, tendo em vista que a alimentação saudável é fundamental para um aprendizado permanente e que ela permeia todas as ações que o ser humano desenvolve em suas atividades cotidianas.

O entrevistado E refere:

Todos os alunos matriculados na rede de ensino da educação básica tem o direito assegurado não só do acesso a uma ou três refeições ao dia, mas as informações sobre o porquê comer, para que, o que deve ou não se alimentar e com isso pode reproduzir na família e na comunidade. A oferta das refeições bem como as disciplinas e outras ações desenvolvidas nas escolas devem ser um canal para disseminar alimentação saudável e adequada.

Continuando o seu entendimento sobre a Alimentação Escolar diz: “é fundamental, também, a atuação dos professores, no sentido de implementar

---

<sup>10</sup>Diponível em: [www.fomezero.org.br](http://www.fomezero.org.br)

atividades inter e transdisciplinares que tratem da questão da alimentação, nutrição, segurança alimentar, saúde e utilização dos produtos da agricultura familiar orgânica e/ou agroecológica, discutindo a soberania alimentar para o abastecimento das escolas, a implantação de atividades pedagógicas que vinculem alimentação de forma transversal com as disciplinas ou com o projeto político pedagógico como as hortas escolares, feira da ciência, festas comemorativas cultural, além da cooperação entre as diversas instâncias do poder público. Isto leva, naturalmente, ao compartilhamento de responsabilidades para execução do PNAE”.

O respeito aos hábitos e tradições regionais é mais um fator que garante o direito à alimentação adequada e saudável, tendo em vista que ao preservar os hábitos alimentares dos estudantes, resgata a sua história, os seus ancestrais, ou seja, o aluno se reconhece na alimentação, além de poder incentivar a família a produzir suas hortas caseiras, escolher os alimentos habituais para sua alimentação de forma mais adequada, não se excluindo a possibilidade de, respeitando-se os hábitos locais, diversificar a utilização dos produtos, criando-se novas formas de prepará-los e consumi-los.

As principais bases legais que fortaleceram a ideia de alimentação escolar como direito do cidadão estão definidas nos Art. 205 e 208 da Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 1996, na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de setembro de 2006, na Lei 11.947/2009, e na Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, acrescenta:

“... dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.”

Diante da nova perspectiva que se apontava frente às variadas propostas aprovadas em lei, diversas ações foram iniciadas e outras foram ampliadas, no sentido de criar os mecanismos para que a atuação do Programa estivesse consubstanciada na sua dimensão como direito e como prática pedagógica.

Assim, o PNAE passa a ter como objetivo principal contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio das ações de educação alimentar e nutricional e a oferta das refeições (BRASIL, 2009).

#### 4.5.1.3 Os avanços do PNAE calcado na Estratégia Fome Zero e corroborado pela Lei 11.947/2009

O avanço promovido pela Medida Provisória (MP) 455 de 2009 e a Lei 11.947 de 2009 garante a universalidade do direito ao atendimento na oferta das refeições e, conseqüentemente, em muitos casos, evita evasão escolar, uma vez que muitos trabalhadores (especialmente os alunos do noturno) poderão ir à escola e ter acesso à oferta da alimentação na instituição de ensino. O Programa se estende, também, a escolas comunitárias conveniadas.

Hoje, no Brasil, o número de crianças que dependem da Alimentação Escolar é expressivo. Segundo o IBASE, 32% das crianças pertencentes ao Programa Bolsa Família, têm na "merenda" a segunda fonte de acesso a alimentação. Um número significativo, levando em consideração as 11 milhões de famílias que são beneficiadas.

Nas últimas décadas, paralelo ao cenário atual, tínhamos um grande número de crianças desnutridas, este era o quadro social brasileiro. Mas uma preocupação com a saúde e nutrição na atualidade é a obesidade, que tem aumentado entre crianças e adultos. Problema crônico que gera diversas doenças cardíacas, diabetes, hipertensão, e câncer. Isso revela a importância da revisão das práticas alimentares nas escolas do Brasil. A escola é um ambiente cultural onde se deve disseminar as boas práticas relacionadas à nutrição dos escolares. A legislação explicita as ações de educação alimentar e nutricional com objetivos da formação de hábitos saudáveis.

O PNAE destaca a garantia do direito de todo cidadão a uma alimentação saudável e adequada às suas condições fisiológicas, independentemente de sua condição socioeconômica e étnica, além do respeito à cultura e regionalismo como base na adequação de cardápios de cada região. Um grande avanço com a aprovação da Medida Provisória é o incentivo à compra de alimentos produzidos em âmbito local, preferencialmente, pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária e as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Esta aquisição contribuirá para o desenvolvimento da economia local, a geração de emprego e renda e ainda fomentará a inserção de alimentos saudáveis e adequados na alimentação escolar.

Só para a Agricultura Familiar serão gerados cerca de R\$ 1 bilhão com aplicação de 30% dos recursos do FNDE.

Além da questão econômica, o fato dos próprios agricultores terem seus filhos estudando nas escolas, os faz serem agentes diretos da educação e da participação social. Isso cria laços afetivos com outros agentes da escola - professores, merendeiros, diretores - fazendo do produtor rural sum personagem importante no ambiente escolar, uma vez que ele reconhece a importância de seus filhos e dos outros escolares, terem acesso à alimentação nas escolas com qualidade e respeito. A participação da sociedade, especialmente por estudantes, também é muito importante para o desenvolvimento social do Brasil, formando cidadãos participativos nas decisões sociais e políticas e a Lei reforça essa participação por meio do fortalecimento do Controle Social, alterando inclusive o mandato dos conselheiros de alimentação escolar para 4 (quatro) anos.

#### 4.5.1.4 Os investimentos da União em um regime colaborativo

Com base nas propostas do CONSEA e numa articulação política entre o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e o MEC, com apoio decisivo do Presidente Lula na época, foram reajustados os “per capita”, que passaram a ter novos valores.

De acordo com o relatório gerencial do PNAE – 2003 era necessário corrigir a diferença do valor “per capita”, correspondente aos alunos matriculados na pré-escola da rede pública e das escolas filantrópicas, em relação ao valor destinado aos alunos do ensino fundamental das escolas públicas, até então praticados no Programa. Observando o princípio da igualdade assegurada pela Constituição Federal, foi adicionado ao orçamento do PNAE um crédito suplementar, que representou um acréscimo de 11%, no total dos recursos, e estipulado o valor para todos os alunos em R\$ 0,13 por dia. Esta ação foi regulamentada pela Resolução nº 01, de 16 de janeiro de 2003, do Conselho Deliberativo do FNDE, cuja elaboração ficou a cargo da equipe do PNAE, por meio de um Grupo Técnico de Trabalho.<sup>11</sup>

Os recursos consignados no Orçamento Geral da União para o exercício de 2003 foram de R\$ 880 milhões, para o atendimento de 36.464.707 alunos, matriculados na pré-escola e ensino fundamental da rede pública e de entidades

---

<sup>11</sup> FNDE - Relatório Gerencial do Pnae – 2003

filantrópicas. Nesta perspectiva, os gastos foram de R\$ 927.854.759,78, onde houve uma complementação dos recursos durante o ano.<sup>11</sup>

Outra sugestão importante, por parte do Grupo Técnico, foi a extensão do repasse dos recursos financeiros para a execução do PNAE, para as creches públicas e filantrópicas, constante do Censo Escolar, referente ao ano de 2002. Quanto ao valor “*per capita*”, estabeleceu-se o valor de R\$ 0,18 por dia, haja vista que as crianças, na faixa etária das creches, necessitam de maior atenção, principalmente, no que se refere à alimentação, uma vez que é esta a fase humana de intenso desenvolvimento e crescimento.

Para que isto se tornasse possível, o MESA disponibilizou ao FNDE os recursos necessários para o atendimento, através de crédito suplementar. No FNDE a equipe técnica do Programa junto com a equipe de projetos da Informática e a equipe da Diretoria Financeira envidaram esforços no sentido de adequarem o sistema informatizado do PNAE, de forma a possibilitar o pagamento da primeira parcela, após o reajuste, ainda no mês de junho/2003. Por meio da Resolução nº 015, de 16 de junho de 2003, do Conselho Deliberativo do FNDE, foi regulamentado o atendimento das crianças em creches.<sup>12</sup>

Outra ação desenvolvida em parceria com o MESA foi um estudo sobre as condições dos escolares indígenas, resultando na Resolução CD/FNDE 045, outubro de 2003, onde houve reajuste do “*per capita*” para os alunos matriculados em escolas indígenas, diferenciando-os dos demais. Logo, há o reajuste para R\$0,34 por dia, em atendimento as recomendações do CONSEA e da política de governo. Esta mudança foi justificada no Relatório Gerencial de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Alimentação para os Indígenas (PNAI), que consiste no atendimento diferenciado para os alunos das escolas indígenas, tendo em vista o altíssimo grau de insegurança alimentar que tem marcado a história destes povos. Tal iniciativa vem assegurar o direito humano básico à alimentação dos alunos indígenas, contribuindo, assim, para a redução da desnutrição infantil e suas consequências, respeitando-se os hábitos alimentares e culturais particulares de cada etnia.

Em 2004, o FNDE, com o objetivo de corrigir o valor “*per capita*” , correspondente aos alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental da

---

<sup>12</sup> FNDE - Relatório Gerencial do PNAE – 2003

rede pública e das escolas filantrópicas, foi estipulado o valor de R\$ 0,15, por dia, representando um acréscimo na ordem de 15,5%. Esta ação foi regulamentada pela Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004, do Conselho Deliberativo do FNDE, cuja elaboração ficou a cargo da equipe do PNAE.

Para o entrevistado E, reajustar “*per capita*” era um grande desafio ano a ano:

Fazia 10 anos que o valor era o mesmo (0,13 centavos por aluno/dia), e existia uma demanda muito forte dos municípios, de todas as instituições que trabalhavam integradas com o PNAE e dos movimentos sociais no sentido de ajustar esse valor. Tivemos que fazer Nota Técnica para justificar o reajuste, trabalhar para que a decisão política do Ministério do Planejamento e do próprio MEC para que apoiasse essa demanda. E conseguimos com apoio decisivo do Presidente da República, dos ministros das pastas e do CONSEA.

A necessidade dos reajustes foi justificada pelo PNAE com parecer técnico elaborado pela Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição (COTAN) da CGPAE<sup>13</sup>, evidenciando que para atender as necessidades nutricionais previstas de acordo com as normas estabelecidas bem como ofertar alimentação saudável e adequada, dentro das condições biológicas dos escolares, seria necessário:

Que todos aumentassem a sua contribuição para efetivar a compra. Os estados, municípios e o Distrito Federal precisavam também entrar com a contrapartida em gêneros e não somente com infraestrutura.

No ano de 2005, a CGPAE elabora uma Nota Técnica por solicitação do CONSEA, e este delibera encaminhar uma Exposição de Motivos à Presidência da República solicitando reajustes, e por decisão do Presidente à época, o valor “*per capita*” da pré-escola, do ensino fundamental e das escolas filantrópicas passou de R\$ 0,15 para R\$ 0,18, por dia, representando um acréscimo de ordem de 20%. Esta alteração beneficiou cerca de 35 milhões de alunos, com o valor que já era repassado para os alunos matriculados em creches<sup>14</sup>.

A preocupação do governo com as comunidades que revelam situação de insegurança alimentar levou à decisão política de diferenciar o “*per capita*”, desde 2004, iniciado com os indígenas. Em junho de 2005 esta diferenciação foi estendida aos alunos matriculados em escolas de comunidades quilombolas de R\$ 0,18 para R\$ 0,34, o que representou um aumento de 89%, no valor “*per capita*”, beneficiando cerca de 40 mil estudantes. Esta ação teve sua base legal regulamentada pela

---

13 Nota Técnica sobre o PNAE e a insegurança Alimentar e Nutricional – 2004

14 Relatório Gerencial 2005 – FNDE.

Resolução nº 21, de 27 de maio de 2005, que modificou dispositivos da Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004, ambas do Conselho Deliberativo do FNDE.

A decisão do Governo Federal em reajustar os valores “*per capita*” para a oferta das refeições até se aproximar da necessidade real prevista nos pareceres técnicos da COTAN prevaleceu em 2006, quando um novo reajuste definiu valores de R\$0,22 dia/aluno para creche, pré-escola e fundamental públicas e filantrópicas e R\$0,44 para escolas indígenas e remanescente de quilombos. Em 2008 o Ministério da Educação lança o Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, no qual aumenta a oferta educativa nas escolas públicas, por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação e comunicação, educação científica e educação econômica.

A iniciativa é coordenada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB) e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

As atividades tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios, nos 27 estados para beneficiar 386 mil estudantes. Em 2009, houve a ampliação para 5 mil escolas, 126 municípios, de todos os estados e no Distrito Federal com o atendimento previsto a 1,5 milhões de estudantes. Em 2010, a meta foi atender a 10 mil escolas nas capitais, regiões metropolitanas - definidas pelo IBGE - e cidades com mais de 163 mil habitantes, para beneficiar três milhões de estudantes. Diante do exposto, e conforme o portal do MEC, em 2011, a previsão é para o atendimentos de 15 mil escolas, beneficiando cerca de 5 milhões de alunos<sup>15</sup>.

Na execução do Programa estão envolvidos além do Ministério da Educação, o FNDE, do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e a Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República. Como resultado dessa articulação, criou-se o Fórum

---

<sup>15</sup> De acordo com informação disponibilizada no endereço eletrônico: [www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br)

Interministerial Mais Educação, de caráter normativo, deliberativo, articulador e resolutivo.

A CGPAE assumiu a responsabilidade de definir os valores das referências nutricionais para os alunos das creches, escolas indígenas e remanescentes dos quilombos, bem como do Programa Mais Educação. A partir das referências definidas, foi realizado um levantamento dos valores para os cardápios, de forma regional, e a contrapartida do FNDE para essas modalidades de ensino, de acordo com o crescimento do número de escolares atendidos pelo PNAE, segundo o Censo Escolar<sup>16</sup> (2008). Como observamos nas tabelas, a seguir:

**TABELA 2 – Crescimento do Número de Escolares Atendidos pelo PNAE**

UF / REGIÃO	ALUNOS		CRESCIMENTO %
	2003	2010	
AC	165.742	254.770	53,71
AM	786.143	1.141.274	45,17
AP	139.875	225.618	61,30
PA	1.789.414	2.432.671	35,95
RO	334.873	469.550	40,22
RR	90.637	137.338	51,53
TO	318.010	389.306	22,42
<b>NORTE</b>	<b>3.624.694</b>	<b>5.050.527</b>	<b>39,34</b>
AL	751.686	917.997	22,13
BA	2.680.342	3.935.454	46,83
CE	1.990.459	2.195.537	10,30
MA	1.799.868	2.168.503	20,48
PB	912.406	983.538	7,80
PE	1.752.571	2.235.094	27,53
PI	849.329	954.702	12,41
RN	675.597	853.991	26,41
SE	471.005	531.329	12,81
<b>NORDESTE</b>	<b>11.883.263</b>	<b>14.776.145</b>	<b>24,34</b>
Distrito Federal	352.045	535.296	52,05
GO	1.116.012	1.323.134	18,56
MS	503.935	629.147	24,85
MT	630.637	833.290	32,13
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>2.602.629</b>	<b>3.320.867</b>	<b>27,60</b>
PR	1.846.991	2.449.076	32,60
RS	1.815.258	2.299.883	26,70
SC	1.098.934	1.373.512	24,99
<b>SUL</b>	<b>4.761.183</b>	<b>6.122.471</b>	<b>28,59</b>
ES	640.561	826.300	29,00
MG	3.791.122	4.482.449	18,24
RJ	2.288.723	3.424.277	49,62
SP	6.542.005	8.982.952	37,31
<b>SUDESTE</b>	<b>13.262.411</b>	<b>17.715.978</b>	<b>33,58</b>
<b>BRASIL</b>	<b>36.134.180</b>	<b>46.985.988</b>	<b>30,03</b>

Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

<sup>16</sup>Pesquisa realizada pela COTAN para definição dos valores de 2008



Os estados que apresentaram o maior crescimento em termos do atendimento dos alunos pelo PNAE foram respectivamente: o Amapá, Acre, Distrito Federal e Roraima, todos com mais de 50% de aumento. Rio de Janeiro, Bahia, Amazonas e Rondônia apresentaram crescimento superior a 40%. A região Norte foi a que obteve maior crescimento no número de alunos atendidos neste período.

O repasse de recursos do PNAE para estados, municípios e Distrito Federal cresceu de forma substancial nesse período, partindo de R\$954.221.023,16 em 2003 e alcançando R\$3.043.201.902,00 em 2010, ou seja, um crescimento de 218,92%.

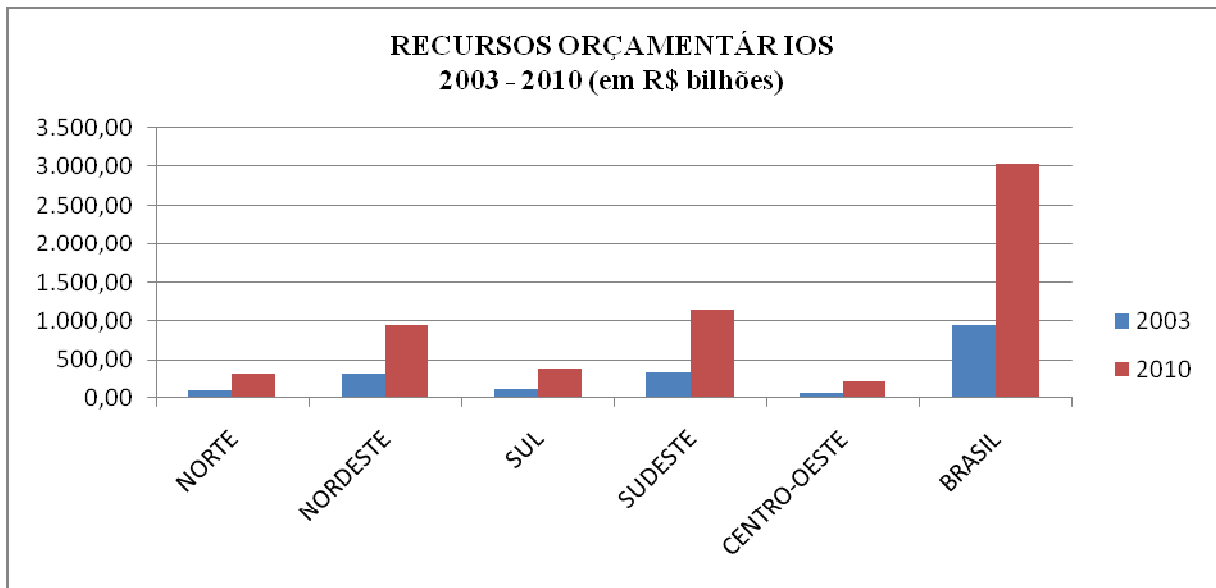
**TABELA 3 - Crescimento do Repasse de Recursos Financeiros do PNAE**

UF / REGIÃO	REPASSE (R\$)		CRESCIMENTO (%)
	2003	2010 <sup>(*)</sup>	
AC	4.370.103,28	16.501.016,19	277,59
AM	20.612.792,60	73.918.360,67	258,60
AP	3.679.289,66	14.612.891,12	297,17
PA	46.242.260,00	157.559.930,72	240,73
RO	8.614.166,98	30.411.948,62	253,05
RR	2.370.872,77	8.895.146,84	275,18
TO	8.296.593,78	25.214.682,29	203,92
<b>NORTE</b>	<b>94.186.079,07</b>	<b>327.113.976,46</b>	<b>247,31</b>
AL	19.527.298,00	59.457.092,11	204,48
BA	87.262.683,62	254.892.609,64	192,10
CE	51.731.262,48	142.201.168,02	174,88
MA	46.682.357,72	140.450.222,18	200,86
PB	23.408.034,92	63.702.070,33	172,14
PE	45.628.714,12	144.763.207,11	217,26
PI	22.012.676,92	61.834.412,04	180,90
RN	17.488.957,42	55.311.533,21	216,27
SE	12.200.761,70	34.413.268,56	182,06
<b>NORDESTE</b>	<b>325.942.746,90</b>	<b>957.025.583,21</b>	<b>193,62</b>
Distrito Federal	9.151.116,06	34.670.204,35	278,86
GO	29.029.778,24	85.697.121,14	195,20
MS	13.456.963,64	40.748.772,74	202,81
MT	16.378.239,18	53.970.764,92	229,53
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>68.016.097,12</b>	<b>215.086.863,15</b>	<b>216,23</b>
PR	47.904.191,72	158.622.454,45	231,12
RS	45.337.011,42	148.959.479,58	228,56
SC	28.583.020,08	88.960.017,84	211,23
<b>SUL</b>	<b>121.824.223,22</b>	<b>396.541.951,87</b>	<b>225,50</b>
ES	16.666.191,72	53.518.034,60	221,12
MG	98.388.169,54	290.320.538,17	195,08
RJ	59.523.545,49	221.784.551,59	272,60
SP	169.643.116,41	581.810.402,96	242,96
<b>SUDESTE</b>	<b>344.221.023,16</b>	<b>1.147.433.527,32</b>	<b>233,34</b>
<b>BRASIL</b>	<b>954.221.023,16</b>	<b>3.043.201.902,00</b>	<b>218,92</b>

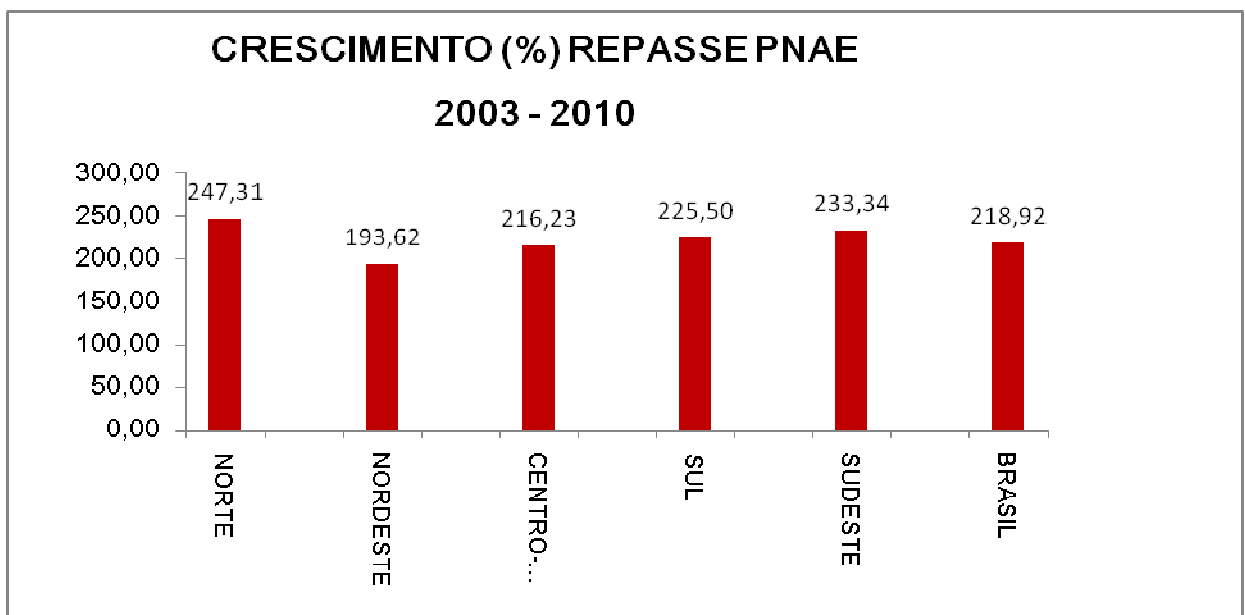
Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

(\*) Valores estimados para estados e regiões, com base no total repassado R\$ 3.043.201.902,00

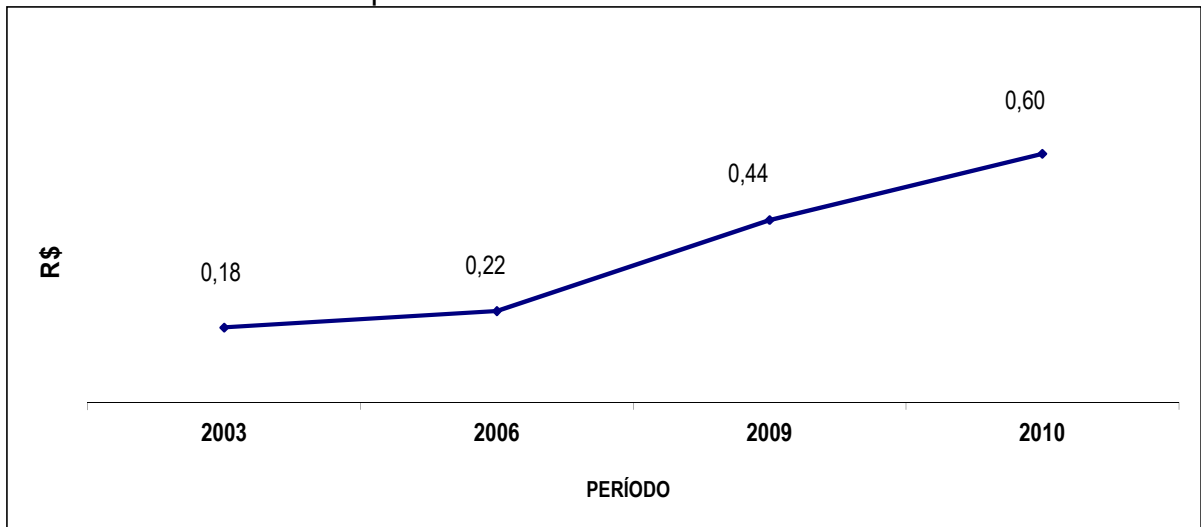
A seguir, observamos os dados concretos por meio dos gráficos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10:

**GRÁFICO 3 – Evolução do Repasse de Recursos Orçamentários PNAE**

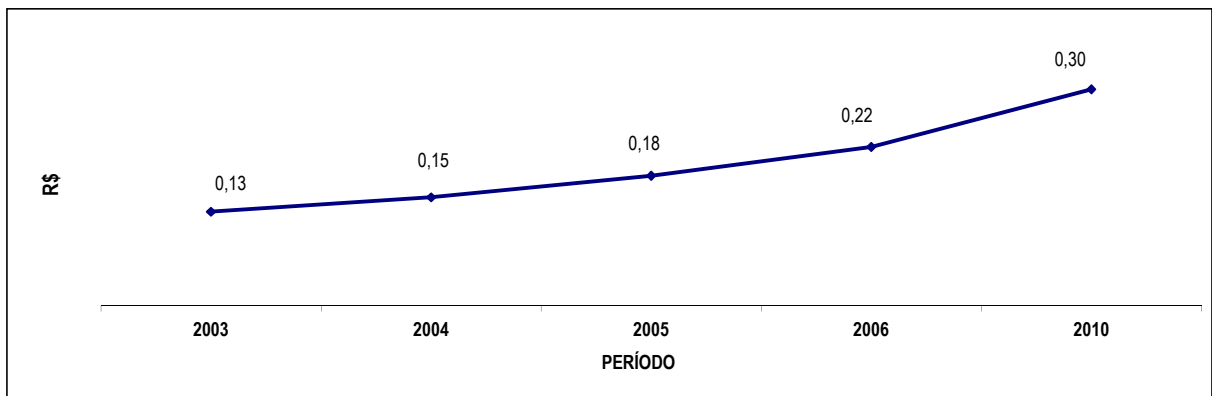
Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

**GRÁFICO 4 – Crescimento % do Repasse de Recursos Orçamentários do PNAE**

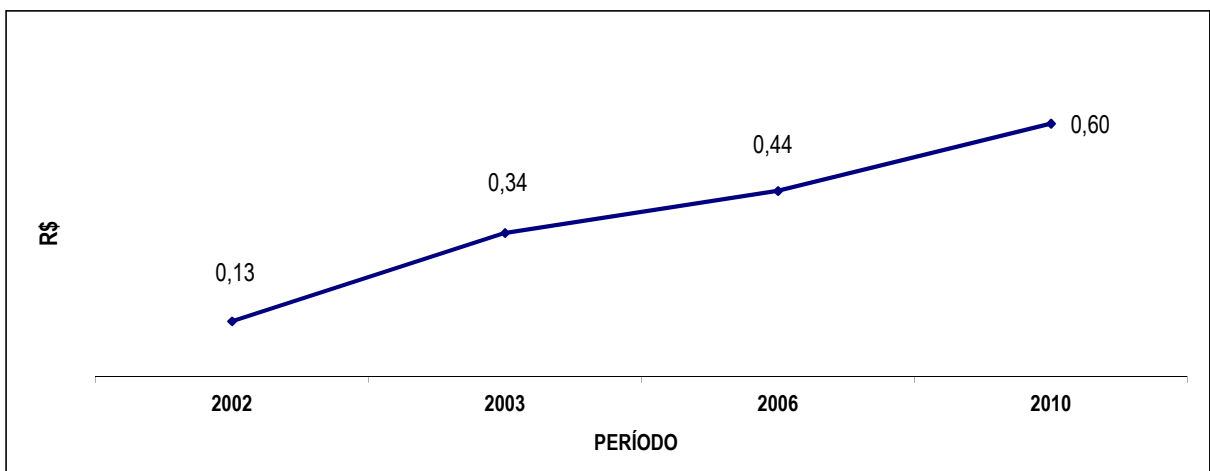
Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

**GRÁFICO 5 – Acréscimo para Creches 233%**

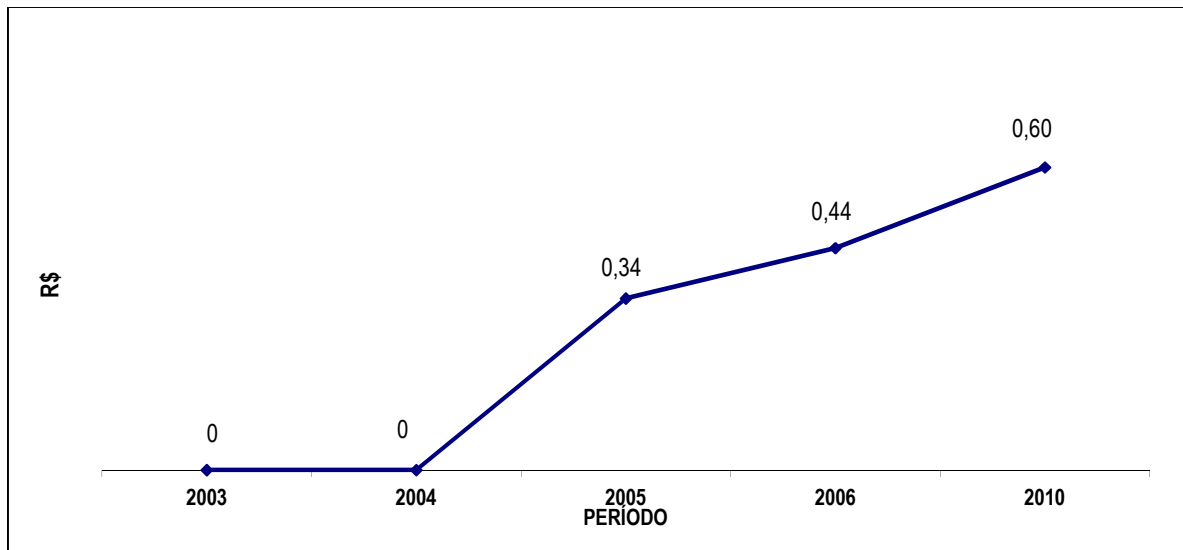
Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

**GRÁFICO 6 – Acréscimo para Pré-escolas e Ensino Fundamental 130,7 %**

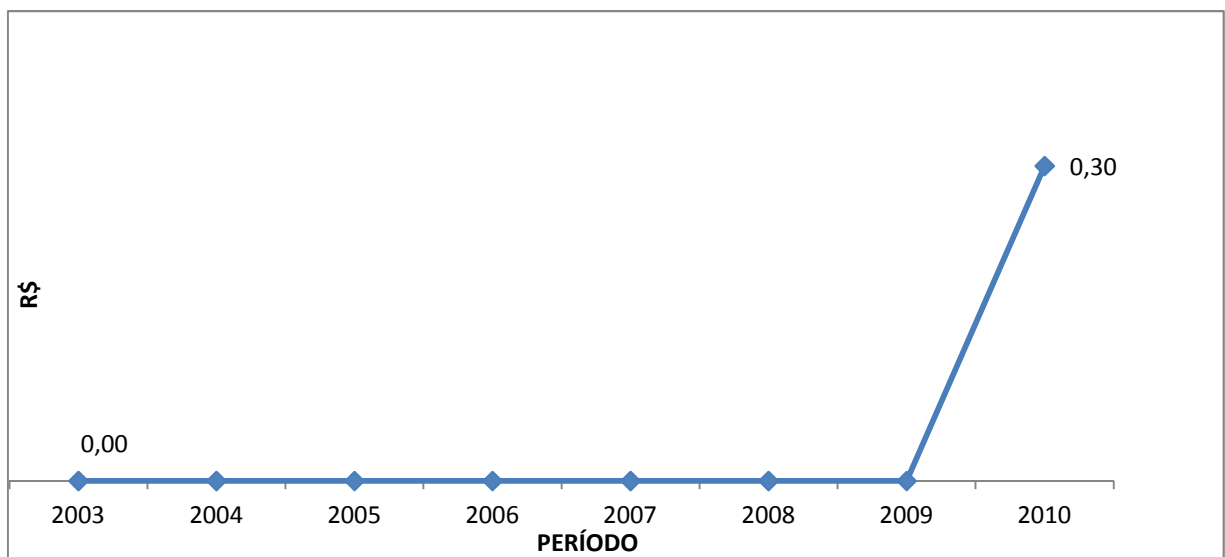
Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

**GRÁFICO 7 – Acréscimo para Indígenas 361,5 %**

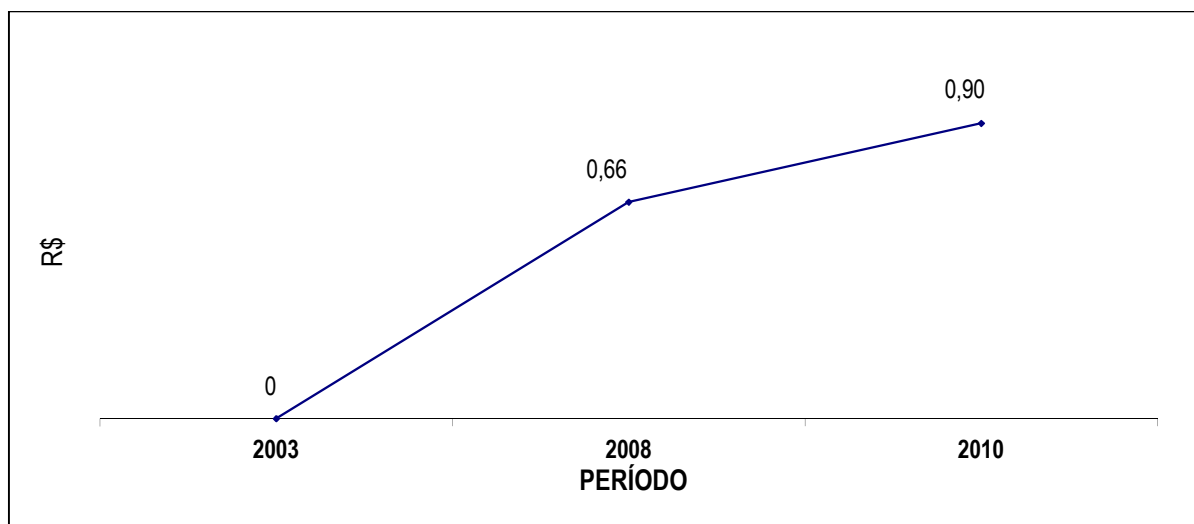
Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

**GRÁFICO 8**– Acréscimo para Quilombolas 75,5%

Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

**GRÁFICO 9** – Ampliação de Ensino Médio e EJA

Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

**GRÁFICO 10** – Ampliação para os alunos do Programa Mais Educação

Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

Diante do exposto, também observamos, no mesmo período, a evolução do valor “per capita” do PNAE, segundo a tabela, a seguir:

**TABELA 4** - Evolução do valor “per capita” PNAE 2002 – 2010

ANO	MODALIDADE DE ENSINO							
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	FUNDAMENTAL	INDÍGENA	QUILOMBOLA	MÉDIO	EJA	MAIS EDUCAÇÃO
2002	0,00	0,06	0,13	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00
2003	0,18	0,13	0,13	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00
2004	0,18	0,15	0,15	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00
2005	0,18	0,18	0,18	0,34	0,34	0,00	0,00	0,00
2006	0,22	0,22	0,22	0,44	0,44	0,00	0,00	0,00
2007	0,22	0,22	0,22	0,44	0,44	0,00	0,00	0,00
2008	0,22	0,22	0,22	0,44	0,44	0,00	0,00	0,66
2009	0,22 0,44	0,22	0,22	0,44	0,44	0,00	0,00	0,66
2010	0,60	0,30	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90

Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

Conforme a tabela apresentada, verificamos que até o ano de 2002, não eram transferidos recursos financeiros para atendimento dos alunos pertencentes à modalidade de ensino creche. Os alunos das modalidades do ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) foram contemplados a partir do ano de 2010.

Já os alunos das escolas indígenas e remanescentes de quilombos foram atendidos com valores diferenciados a partir do exercício de 2003 e 2005 respectivamente e o Mais Educação a partir de 2008.

Um passo importante adotado pela gestão, desde 2003, foi investir no convencimento da mudança de paradigma no próprio FNDE.

Segundo o entrevistado D:

Iniciamos um processo de convencimento de que o Programa era muito amplo e que era uma peça fundamental no Programa Fome Zero, que a partir de 2004 passa a ser chamada de Estratégia Fome Zero. Não foi uma simples mudança do nome de Programa para Estratégia, foram mudanças estruturais, alteração no nome do ministério que passa a ser Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, e com isso amplia as funções do próprio órgão, articulações interministeriais na tomada de decisões para todos os programas que deveriam ter suas ações de forma articulada concretamente, para não haver superposição.

A partir de então, investimentos foram feitos pelo FNDE no tocante a monitoramento, fiscalização, controle social, bem como avaliação do Programa. Em 2004, a ONG Ação Fome Zero, institui o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, em parceria com diversos órgãos governamentais, não – governamentais, setor privado, onde se realiza premiação aos municípios, com critérios pré-estabelecidos com todos os parceiros. Neste sentido, ocorre a abertura de inscrição para os municípios se candidatarem, vistoria os pré-selecionados, *in loco*, e constatado aqueles que atingem os critérios, premia, num dia especial em que o Presidente da República entrega os prêmios. O FNDE foi parceiro na definição inicial dos critérios, na verificação *in loco* e no julgamento final.

#### 4.5.1.5 O papel do controle social na execução do Programa

“Conhecimento é poder”, afirmou Francis Bacon nos idos de 1605. E para exercer o poder é necessário ter informações e participar efetivamente da definição das políticas públicas, bem como acompanhar e fiscalizar a sua execução. Uma das ações implementadas pelo FNDE foi o fomento à participação da sociedade civil, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar e outros Conselhos que, por exigência legal, possibilita a participação da sociedade civil como agente corresponsável no processo da garantia da execução adequada dos programas. Os Conselhos são alguns dos instrumentos que permitem que os cidadãos brasileiros possam exercer a responsabilidade social, ao fiscalizar e avaliar o desempenho dos programas,

constituindo-se num fator indispensável para fazer com que as políticas públicas sejam ações efetivas, na construção de uma educação de qualidade.

Para o FNDE o exercício do controle social constitui de ação exercida, de forma organizada, sistemática e individualizada, pela sociedade civil sobre o Estado, em particular sobre o Poder Executivo. Trata-se de ação relacionada ao acompanhamento e à fiscalização das políticas públicas implementadas pelos diversos níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), principalmente no que se refere à aplicação dos recursos públicos. (FNDE – Caderno de capacitação – 2004)

O controle social foi impulsionado no país na década de 80, quando ocorreu um intenso processo de redemocratização, com a participação de organizações e movimentos sociais, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta nova ordem democrática propiciou o crescimento dos movimentos e incentivou a participação social na gestão e no controle das políticas públicas. A Constituição Federal assegura o controle social, à medida que prevê, no artigo 1º, Parágrafo único que: *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”*.

Uma participação ativa da sociedade civil na gestão das políticas públicas é extremamente importante, pois pode contribuir para evitar o desvio no uso dos recursos públicos, propiciar maior visibilidade dos casos de má aplicação do dinheiro público gerando, assim, redução importante da corrupção e aumento na transparência do processo de gestão. Porém, o exercício do controle social nas políticas públicas não se restringe a controlar recursos financeiros, mas também a execução dos programas e políticas, de acordo com o que foi programado e previsto nas normas vigentes.

Ao mesmo tempo, o envolvimento e a participação da sociedade promovem a prática da cidadania, à medida que os cidadãos passam a ser responsáveis pelas políticas públicas que lhe são endereçadas, tornando-se parceiros dos Governos e cidadãos ativos.

A participação da comunidade na gestão das políticas públicas pode ocorrer em diversas áreas (educação, saúde, assistência social, entre outras), através de vários mecanismos, como o orçamento participativo, o plebiscito, a iniciativa popular legislativa, os conselhos de políticas públicas, etc.

Para que ocorra de maneira adequada a participação da sociedade, nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas é necessária a constituição de um órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, de caráter permanente. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os Conselhos começaram a se consolidar e se configurar em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

Neste sentido, a Lei nº 8.913/1994, além de promover uma alteração definitiva em nível nacional sobre a descentralização de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal, estabelece a criação de Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs, entidades colegiadas integradas por representantes de variados segmentos, onde estabelece:

Art. 2º Os recursos só serão repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais.

Art. 3º Cabe ao Conselho de Alimentação Escolar, entre outras, a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, e a elaboração de seu regimento interno.

Essa composição foi alterada pela Medida Provisória nº 1979-19 de 02 de junho de 2000, sendo constituído com a seguinte composição:

“Art. 3o Os estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão, por instrumento legal próprio, no âmbito de suas respectivas jurisdições, um Conselho de Alimentação Escolar - CAE, como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, constituído por sete membros e com a seguinte composição:

I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;

II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;

III - dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;

IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;

V - um representante de outro segmento da sociedade local.

§ 1o No Município com mais de cem escolas de ensino fundamental, bem como nos Estados e no Distrito Federal, a composição dos membros do CAE poderá ser de até três vezes o número estipulado no caput, obedecida à proporcionalidade ali definida.



§ 2o Cada membro titular do CAE terá um suplente da mesma categoria representada.

§ 3o Os membros e o Presidente do CAE terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

§ 4o O exercício do mandato de Conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não será remunerado

Posteriormente, houve alterações da referida lei para a que está em vigor, que é a Lei n.º 11.947 de 16 de junho de 2009 e pela Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009, com acréscimo dos seguintes itens:

- um representante indicado pelo Poder Executivo;
- dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, indicados pelo respectivo órgão de classe, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata, sendo que um deles deverá ser representado pelos docentes e, ainda, os discentes só poderão ser indicados e eleitos quando forem maiores de 18 anos ou emancipados;
- dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; e
- dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata.

E como competências define:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2o desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do Pnae e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa”.

Parágrafo único – Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Esta mesma Lei autoriza o FNDE estabelecer regras para o funcionamento dos CAEs, bem como impor sanções aos estados, o Distrito Federal ou os municípios, no caso da não constituição dos respectivos CAEs ou deixarem de

efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento. Analisando sob este aspecto, o papel do CAE torna-se de fundamental importância para a execução eficaz do PNAE. Para isto, faz-se necessário que o FNDE forneça subsídios teóricos que permitam o exercício da sua atuação, oferecidos com os processos de capacitação que vem se desenvolvendo desde 2001.

Objetivando a otimização do tempo gasto na análise e cadastro dos Conselhos, otimização de espaço, diminuição do índice de inadimplência e, ainda, maior autonomia para as EEx, em 2004 foi planejado pela CGPAE, um sistema informatizado e desenvolvido pela área de tecnologia da informação do FNDE, onde a própria Entidade Executora faz o cadastro do seu Conselho, via Internet, ficando para a equipe do PNAE a validação do processo, após o recebimento e conferência de documentos que comprovam a legitimidade das indicações dos conselheiros que representam os seus segmentos, enviados pelas Prefeituras/Estados e o Distrito Federal.

#### 4.5.1.6 Estratégias de formação de sujeitos envolvidos no PNAE

As capacitações promovidas pelo órgão ou em parceria com outras instituições não pretendem conferir aos conselhos ou aos conselheiros, o perfil técnico e/ou administrativo próprio dos gestores do PNAE, mas fornecer-lhes informações e conhecimentos que subsidiem suas ações no exercício legal do controle social.<sup>17</sup>

É de suma importância a conscientização dos conselheiros do seu papel e o empoderamento das informações, para que participem de todas as etapas de operacionalização do Programa, conforme suas atribuições e responsabilidades, tais como definidas nas leis anteriores desde 1994, modificadas pela Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 e Resolução 38 de 16 de julho de 2009.

Para cumprir tal dispositivo em 2003, a CGPAE estabeleceu estratégias de formação/capacitação para que pudesse abranger o maior número de conselheiros, nas diversas regiões do país.

---

<sup>17</sup> Relatório Gerencial do FNDE 2003

#### 4.5.1.7 Capacitação realizada diretamente pelos técnicos do PNAE

##### 4.5.1.7.1 Encontros locais temáticos

Este modelo é desenvolvido a partir da demanda dos municípios para o FNDE sobre os variados programas gerenciados pelo órgão. Iniciou em alguns Estados das Regiões Norte e Sudeste (2003) e expandiu para todas as regiões do país, utilizando a ação orçamentária “Capacitação para o exercício do Controle Social”, existente no orçamento da referida Autarquia (8264), previsto na Lei Orçamentária Anual. Os critérios para seleção dos municípios foram:

- estar localizado na mesma região de outro que tenha sido objeto de denúncia e que tenha sido de conhecimento da Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE;
- possuir condições e disponibilidade de oferecer o apoio logístico necessário para a realização do encontro de capacitação.

Os critérios de seleção para conselheiros foram aqueles que representassem pais de alunos, professores e sociedade civil. Os membros do executivo e legislativo, poderiam participar, mas financiados pela própria Entidade Executora.

##### 4.5.1.7.2 Encontros Regionais e Nacionais de Alimentação Escolar

De 2003 a 2010 foram realizados Encontros Nacionais com a participação de conselheiros, nutricionistas, coordenadores de alimentação escolar, secretários de educação municipais e estaduais, prefeitos, além de encontros regionais com segmentos específicos, como nutricionistas e gestores. Todos os eventos foram financiados na ação orçamentária (8264) de “Capacitação para o Exercício do Controle Social”. Em 2007 foi realizado um Fórum Latino-Americano, em parceria com a Rede latino-americana de Alimentação Escolar, contando também com a presença de representantes de países africanos convidados. Os critérios adotados para a participação foram definidos pelo PNAE, descritos a seguir:

- Entidades executoras que não foram capacitadas;
- Conselhos novos que não foram capacitados e/ou gestores novos;

- Entidades que sofreram visitas da CGU, Auditoria do FNDE ou monitoramento;
- Outros critérios considerados relevantes para o PNAE.

A priori, todos os estados deviam estar contemplados nos encontros nacionais, sendo definidos os números de participantes pela proporcionalidade com o número de escolas.

Foi firmado acordos de cooperação técnica com Instituições de Ensino Superior – IFES, que tinham como objetivo dar suporte ao FNDE nas capacitações dos Conselheiros de Alimentação Escolar, assessoria aos municípios bem como realizar pesquisas de interesse do órgão.

O conteúdo programático e a metodologia o teste de avaliação dos conselheiros (pré e pós teste), foram elaborados em conjunto pelas universidades parceiras e o FNDE.

Essas capacitações, muitas delas com formatos de oficinas, foram programadas com uma duração de 24 horas, sendo distribuídas em 20 horas de exposição interativa e 4 horas de prática, conforme projeto apresentado pela Universidade.

A logística da capacitação era semelhante à metodologia das capacitações realizadas diretamente pelo FNDE, onde municípios polos ficavam responsáveis pelo acolhimento dos conselheiros dos municípios circunvizinhos.

Ao longo dos anos, outras parcerias foram surgindo como também outros órgãos foram entendendo a necessidade de empoderar os conselheiros, a partir de iniciativas próprias como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), realizando ações de capacitação ou elaborando material de divulgação do PNAE. Além disso, os estados e municípios organizavam capacitações bem como ONGs e muitos conselhos convidavam o FNDE para participar dos eventos. Congressos, cursos, seminários, oficinas foram realizadas durante esse período.

O entrevistado A refere que o controle social ainda é um grande nó crítico nas fiscalizações das políticas sociais:

Eu destaco o controle social como um grande desafio ainda na fiscalização do Programa. Eu vejo que nem sempre são autênticos no Programa, muitas vezes são manipulados politicamente pelo prefeito. Então,

empoderá-los ainda é um desafio. Precisava criar algum mecanismo de participação independente do controle social.

O FNDE percebeu a importância da parceria com ONGs, conselhos de participação social, movimentos sociais, Universidades e traçou planos de ação para atuar conjuntamente ou os apoiando. Nós entendemos perfeitamente que se não estimulássemos os conselhos e/ou segmentos dos conselhos, nunca atingiríamos as metas propostas de uma educação de qualidade. Na realidade, acredito que a política só vai ter eficácia um dia, a partir do momento que o controle social seja entendido, de fato, como controle, que vai além dos conselhos institucionalizados, onde os conselheiros reproduzam os anseios e desejos da população. Além de que os conhecimentos sobre direitos, alimentação saudável e adequada seja claro para uma mãe, por exemplo, na sua grande maioria com dificuldades de entender que o seu filho não precisa comer tanto, mas que precisa comer coisas de qualidade. Quantas reclamações nós recebemos no FNDE de pais sobre a qualidade da alimentação ofertada? Eram poucas em relação a grande demanda da “falta total”, ou seja, da presença do alimento. Mas as pesquisas que foram feitas pela Associação Brasileira de Nutrição – Asbran, financiada pelo Mesa, apontou muito claro isso. A grande maioria da comunidade escolar desconhece o CAE ou as atribuições dele.

As propostas de capacitação, em especial para os Conselhos de Alimentação Escolar, basearam-se nas orientações políticas do Governo Federal, como também em documentos que indicava para esta necessidade. As recomendações do Tribunal de Contas da União, onde ressalta no enunciado do Acórdão 158/2003, mediante levantamento realizado por este órgão, em 2002:

A necessidade de reforçar as orientações aos conselheiros, para ampliar e aprofundar o acompanhamento dos diferentes aspectos da execução do Pnae e garantir melhor embasamento para o parecer conclusivo encaminhado ao FNDE.

De acordo como o FNDE, as ações de controle sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foram sistematicamente ampliadas, especialmente após as recomendações contidas no Acórdão supracitado. Porém, ao se considerar o número de estados e municípios brasileiros, as suas atribuições definidas regimentalmente e o seu quadro de pessoal deficitário, lançando mão da permissão legal em que o órgão pode firmar parcerias para garantir a eficiência, eficácia e efetividade do Programa, em especial quanto às ações de educação, intensificaram-se as parcerias, em especial com as Universidades Federais. É o que determina a Medida Provisória 2.178-36 de 24 de agosto de 2001, onde refere no seu Art 5º in verbis:

A fiscalização dos recursos financeiros relativos ao PNAE é de competência do TCU, do FNDE e do CAE, e será feita mediante a

realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originaram as respectivas prestações de contas.

§ 1º Os órgãos incumbidos da fiscalização dos recursos destinados ao Pnae poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa.

Para o CAE exercer com eficiência as suas atribuições é necessário ter conhecimento sobre a execução do Programa e para isso faz-se necessário que o poder público assuma essa responsabilidade da transferência das informações e do assessoramento aos conselheiros quando forem exercer as suas funções – refere o entrevistado E.

Para realizar um controle satisfatório, é necessário contar com a efetiva participação de outras instituições, especialmente, com caráter de pesquisa e apoio, que possibilitem o desenvolvimento efetivo dos trabalhos.

O entrevistado F, nutricionista, trabalhando no PNAE desde 2006 e assumindo a Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição – COTAN, no período de 2007 a 2010, revela sobre a necessidade das parcerias nas capacitações e formações profissionais, inclusive na criação dos consensos sobre os novos conceitos da Alimentação Escolar. Segundo o entrevistado:

Como são conceitos que estão sendo fortemente disseminados pela equipe central e nem sempre é entendido por todos os executores do Programa e, especialmente, pelos conselheiros, nós precisávamos avançar. Apostamos em atividades que otimizassem a execução e melhorasse o entendimento sobre o que significa um Programa social e não assistencial, com foco na educação, com a participação da população no controle social, e que os conselheiros teriam que entender o seu papel de assessoramento e fiscalização e não de execução. Entendemos que era necessário expandir as parcerias, e também não ficar restritos a participar de eventos organizados por terceiros como formas de capacitação ou de disseminação dos novos conceitos. Tínhamos clareza que o monitoramento por meio das vistorias “in loco” não supria a necessidade de formação para os conselheiros e nem gestores uma vez que, pelo número de visitas que o FNDE tem condições de realizar, é muito pouco em relação a grandeza do país. Afinal, eram 5565 Municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e depois surgiu mais um município. Fora que o FNDE também atende as escolas filantrópicas e o CAE tem que fiscalizar. Além daquela situação legal, que é quando se delega à rede estadual e o CAE municipal passa a assumir também a responsabilidade da fiscalização.

Então, em 2005, em parceria com a organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) surgiu o projeto intitulado - “Capacitação de Conselheiros de Alimentação Escolar e Agentes envolvidos na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas regiões Norte e Nordeste – UTF/BRA/067/BRA”, como um projeto piloto e com recursos da FAO em 300 Municípios. Houve a ampliação, em 2006, para 2.534 conselheiros e agentes

envolvidos na execução do PNAE. A distribuição se configurou em 27 (vinte e sete) polos na região Nordeste e 19 (dezenove) polos na região Norte.

O objetivo desta parceria surgiu da necessidade institucional de fortalecimento de mecanismos voltados à eficiência e à eficácia da execução do PNAE. De acordo com o projeto desenvolvido e aprovado entre a FAO e o FNDE consta:

Inspirou-se na ideia de que os processos de capacitação poderiam propiciar aos conselheiros e demais agentes envolvidos com o Pnae tanto a construção coletiva de conhecimentos afetos e necessários à gestão e ao controle social do Programa como a construção de pactos sociais, direcionados à consolidação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o país.

Quando concebido, embora aparentemente focado no monitoramento da execução e no controle social do Programa, o Projeto guardou sintonia com eixos gerais e específicos que, no atual Governo Federal, passaram a nutrir a gestão do PNAE. Os eixos gerais são os seguintes:

- 1) Promoção de SAN ao escolar no contexto do direito humano à alimentação adequada;
- 2) Monitoramento da execução como garantia de que a operacionalização do Programa se dê de forma universal, equânime, contínua, descentralizada e partilhada com a sociedade civil;
- 3) Estímulo à efetividade das práticas de controle social, no cenário nacional e ao avanço da democracia brasileira;
- 4) Estímulo e apoio ao desenvolvimento sustentável, com foco na agricultura familiar e na produção agrícola local;
- 5) Estabelecimento de interação e de parceria, tanto em âmbito nacional como internacional, com atores, instituições, entidades e organismos comprometidos com políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional.

Os eixos específicos são vários, no entanto, aqui merecem destaque, pela pertinência, os seguintes:

- 1) Promoção da alimentação saudável e adequada para o escolar;

- 2) Fomento ao conhecimento do Programa e da política de segurança alimentar e nutricional por parte do nutricionista, dos conselheiros e demais agentes envolvidos no Programa;
- 3) Estímulo à inserção da educação alimentar e nutricional no currículo escolar e no cotidiano da prática educacional dos sistemas e redes de ensino;
- 4) Apoio às Entidades Executoras no sentido da elaboração e da execução de projetos pedagógicos voltados à promoção da segurança alimentar e nutricional do escolar;
- 5) Valorização do intercâmbio de conhecimentos e de experiências entre entes envolvidos com a promoção da alimentação saudável;
- 6) Respeito à diversidade cultural e à preferência alimentar local;
- 7) Estímulo a uma real participação da sociedade civil no acompanhamento da execução do Programa;
- 8) Fortalecimento das ações de controle social junto às Entidades Executoras;
- 9) Capacitação e orientação sistemática para os agentes envolvidos na execução e controle do Programa (Projeto de Capacitação BRA/067/BRA).

Os eixos mencionados e os demais, foram concebidos, no âmbito do PNAE, como pontos de convergência com outras estratégias e iniciativas do Governo Federal, destinadas ao combate à fome no Brasil e, conseqüentemente, à construção compartilhada de uma Política Nacional de SAN para a nação.

Segundo a justificativa apresentada no documento, a política de SAN, hoje já está consolidada com a aprovação do Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 15 setembro de 2006, tomou a forma da Lei nº 11.346 e instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A existência do SISAN, por si só, corrobora no sentido da implantação de atividades intersetoriais, por que passou a exigir dos poderes públicos ações ainda mais eficazes, eficientes e efetivas no sentido de garantir o direito humano à alimentação adequada de forma mais coletiva entre os variados órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas sociais. Também como consequência, o poder público federal deve dar continuidade e avançar nas iniciativas que lograram resultados positivos, bem como nas mudança daquelas que não atingiram bons resultados. O projeto conseguiu capacitar presencialmente 1.373



peças, entre conselheiros, nutricionistas, coordenadores de merenda de 367 Entidades Executoras (estados e municípios)<sup>18</sup>.

Apesar desses novos instrumentos, o PNAE/FNDE continuava sentindo a necessidade de ampliação das ações com novos parceiros, que tivessem inclusive, missões institucionais diferentes. Conforme comenta a entrevistada C sobre a participação da sociedade civil nas políticas públicas:

Ela é sinônimo de transparência dos gastos de recursos públicos dificultando, assim, desvios dos mesmos o que possibilita chegar mais próximo aos objetivos propostos. Por isso começamos a investir nas capacitações dos conselheiros logo após a nova composição do CAE.

Para atender as Metas do Milênio para Educação e a Saúde e atender as diretrizes da Estratégia Fome Zero, o governo federal, por meio da Portaria Interministerial 1.010/2006, instituiu as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes pública e privada, em âmbito nacional, favorecendo o desenvolvimento de ações que promovam e garantam a adoção de práticas alimentares mais saudáveis no ambiente escolar.

A Portaria refere no seu Art. 8º:

Definir que os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição, Instituições e Entidades de Ensino e Pesquisa possam prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados. Parágrafo único. Para fins deste artigo, os órgãos envolvidos poderão celebrar convênio com as referidas instituições de ensino e pesquisa.

Assim, o FNDE, com base em artigos de Leis vigentes combinados com a Portaria, propõe a criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição do Escolar - CECANES que foram estabelecidos por meio de "Projeto Básico", apresentando como justificativa a necessidade das parcerias, especialmente com as Universidades em virtude da sua precípua missão. Este projeto ressalta que devem ser realizadas:

Parcerias com Instituições de Ensino Superior, que atuem nas 05 regiões geográficas brasileiras, além de Associações técnico-científicas, Organizações da Sociedade Civil, constituindo os CECANES.

---

<sup>18</sup>Relatório Gerencial FNDE - 2006

E define os Centros como uma rede interinstitucional que “deverá contribuir para a efetivação e consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no ambiente escolar, conforme estabelecido no artigo 8º da Portaria supracitada, considerando que podem prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados; e realizar pesquisas que contribuam com a garantia do atingimento das Metas do Milênio para Educação e a Saúde e o atendimento das diretrizes da Estratégia Fome Zero”. (...)

Para garantir a eficácia e a efetividade do Programa, suas ações de controle vêm sendo ampliadas paulatinamente, tanto no controle direto da aplicação dos recursos, quanto na capacitação dos agentes do controle social – membros dos Conselhos de Alimentação Escolar e outros agentes envolvidos na execução do PNAE (Projeto Básico).

Segundo o entrevistado F que liderou o grupo de discussão a respeito da criação dos Centros Colaboradores, uma das justificativas que o grupo traz, é que:

Essas instituições que ficarão responsáveis pela gestão dos produtos desenvolvidos, em rede, e levarão o nome de CECANES, tem mais facilidade de contato com os Municípios, em função da proximidade maior que o nível central, não temos unidades descentralizadas.

O Projeto Básico estabeleceu os critérios para a seleção da Instituição parceira que abrigaria os Centros Colaboradores:

- Não ter fins lucrativos;
- Ter posição científica e técnica no âmbito nacional, internacional, com particular referência aos resultados recentes de estudos, pesquisas e atividades de extensão em andamento vinculados à área de alimentação, nutrição e, se possível, ao Programa de Alimentação Escolar;
- Ter qualidade de sua liderança científica e tecnológica, qualificações e tamanho do seu corpo técnico, adequação de equipamentos e apresentação de áreas que possuam laboratórios, salas de aula e outras instalações afins, quando exigido pelo projeto;
- Ter estabilidade em termos financeiros, de pessoal e atividades;
- Ter relevância técnica e geográfica;
- Ter capacidade e disponibilidade para prestar serviços durante um período suficiente e não apenas numa única e limitada tarefa;
- Ter articulações e/ou prestação de serviços, no âmbito nacional e/ou internacional;
- Ser permitido, pelo estatuto das entidades, a realização de contratos ou acordos com terceiros, pessoas jurídicas, como coexecutoras, para a consecução dos objetivos pactuados, fortalecendo os recursos nacionais por meio da transferência de conhecimentos e tecnologia, prestação de serviços, pesquisa e capacitação de pessoal, e apoio ao desenvolvimento da alimentação e nutrição.

O Projeto prioriza que os Centros Colaboradores seriam instituídos por pacto firmado entre o FNDE e as Instituições de Ensino Superior, as Associações técnico-científicas e Organizações da sociedade civil em ensino e/ou pesquisa e/ou extensão, para atuarem nas cinco regiões do país e/ou internacionalmente e realizarem as ações de apoio, melhoria da qualidade de gestão e do controle social

do PNAE, mediante recursos repassados por meio da descentralização orçamentária, de acordo com a Resolução nº 028/2008 – FNDE, ou por meio de convênio com Associações técnico-científicas ou Organizações da sociedade civil.

Assim, as competências dos CECANES são:

- ✓ Desenvolver atividades e projetos de ensino e/ou extensão e/ou pesquisa vinculados ao PNAE;
- ✓ Responsabilizar-se pela execução do projeto, podendo haver coexecutoras, destinando o percentual dos recursos financeiros, de acordo com a legislação específica. A Entidade Executora (Instituição de Ensino Superior, Associações técnico-científicas e Organizações da Sociedade Civil) será a responsável pela execução gerencial e financeira do projeto e de seu objeto. A co-executora, quando existente, participará da execução técnica do projeto, bem como do planejamento das ações, quando solicitada;
- ✓ Enviar relatório parcial ao FNDE, em julho, e final, em janeiro do ano subsequente, sobre as ações desenvolvidas pelo Centro Colaborador, que poderá subsidiar o planejamento das ações a serem desenvolvidas para o exercício subsequente;
- ✓ Encaminhar ao FNDE, para aprovação, o Plano de trabalho, conforme estabelecido por este, referente ao exercício subsequente até setembro do ano corrente;
- ✓ Implantar gradualmente a estrutura descrita no presente documento, de acordo com os produtos e atividades propostos ao respectivo Centro Colaborador para cada exercício.

Toda a discussão da criação desses CECANES contou com a participação do entrevistado E, que comenta sobre as parcerias nas capacitações:

Vimos que a melhor forma de capacitar conselhos de alimentação escolar era estabelecendo parcerias. E nada mais lógico do que então criar os centros colaboradores de alimentação e nutrição, inicialmente nas Universidades Federais Públicas, para nos ajudar nas capacitações não só dos conselheiros como de todos os atores envolvidos no Programa, desde a execução, normatização, até na sua fiscalização. Além disso, as

Universidades, por sua missão precípua de ensino, pesquisa e desenvolvimento de projetos de extensão, pudessem de forma efetiva realizar avaliações do Programa na ponta. Percebemos a importância de fazer com que os conselhos ficassem mais ágeis, concededores das suas atribuições para que pudessem exercer as suas funções com qualidade e eficiência. Os próprios conselheiros nos demandavam solicitações para serem capacitados. Inúmeros pedidos deixaram de ser atendidos e só aumentamos essa capacidade mediante parcerias firmadas

O entrevistado F coloca que iniciar pelas Universidades como projeto piloto ocorreu porque o grupo técnico da COTAN entendeu que tais instituições:

Têm qualificação e função regimental para exercer o papel de disseminador de informações e dinamizador das temáticas, construindo metodologias participativas, com cunho científico, realizar pesquisas com intervenções que permitam a melhoria da aplicação do Programa, ou seja, a pesquisa-ação, estreitar os laços entre a academia e o serviço, proporcionar cursos de especialização, até mestrado profissional se necessário for, além de colocar a academia a serviço da sociedade, que é o papel fim dela. Isso foi feito inicialmente com 05 Universidades, depois ampliamos para 09 Universidades. Também por meio de emendas parlamentares, iniciativas dos órgãos de controle como o TCU, CGU e ONGs, OSCIPs, ou secretarias de Estado, os conselheiros puderam ser capacitados ao longo desses anos.

A título de ilustração, segue a tabela das capacitações realizadas no período de 2003 a 2010:

**TABELA 5 - Capacitações realizadas pela CGPAE**

PERÍODO	CAPACITADOS	PÚBLICO
2003	2.202	Conselheiros e Nutricionistas
2004	535	Conselheiros, Nutricionistas e Gestores
2005	1162	Conselheiros, Nutricionistas e Gestores
2006	1264	Conselheiros, Nutricionistas e Gestores
2007	687	Conselheiros, Nutricionistas e Gestores
2008	1239	Conselheiros, Nutricionistas e Gestores
2009	13.203	Conselheiros, Nutricionistas, Gestores e Agricultores Familiares
2010	9.678	Conselheiros, Nutricionistas, Gestores e Agricultores Familiares

Fonte: CGPAE/FNDE/MEC

E a seguir, a tabela 6 com as capacitações realizadas pelos CECANEs:

**TABELA 6 – Capacitações realizadas pelos CECANES:**

EXERCÍCIO	Cecane	MUNICÍPIOS	CAPACITADOS	ATORES						
				GESTOR	NUTRICIONISTA	MERENDEIRA	DOCENTES	CAE	AGRICULTOR/PESCADOR	MONITOR/OUTROS
2010	UFRGS	130	461	80	66	-	18	111	186	-
	UNIFESP	57	63	-	63	-	-	-	-	-
	UFPR	Não houve capacitação em 2010 por essa IFE								
	UFBA	141	413	28	55	90	87	153	-	-
	UNB	24	590	-	20	389	-	40	-	-
	UFSC	36	627	-	31	121	143	184	148	-
	UFOP	162	424	-	179	-	-	245	-	-
	UFG	56	153	27	12	-	-	114	-	-
	SUBTOTAL 2010	606	2731	135	426	600	248	847	334	-
2007 A 2009	SUBTOTAL 2007 à 2009	3.300	11.141	411	2.367	1.960	506	2.676	1.147	552
TOTAL 2007 A 2010		3906	13872	546	2793	2560	754	3523	1481	552

Fonte: CGPAE/FNDE/MEC/2010

#### 4.5.1.8 Recomendações Nutricionais para o Programa

Os avanços relacionados com as recomendações nutricionais são ressaltados pelos entrevistados, a seguir, iniciando com o entrevistado E, o qual assegura que:

O PNAE define o que é uma alimentação de qualidade. Nós temos hoje uma lei que diz que todos os Municípios/Estados e o Distrito Federal têm que ter nutricionista, um responsável técnico e\ ou quadro técnico pela execução do Programa e não somente pela elaboração dos cardápios, como foi estabelecido nos anos anteriores. O que considero um avanço naquela época os gestores conseguirem colocar o profissional que é da área de saúde, especialista em nutrição, em atividades da educação.

Conforme o entrevistado D:

Outro ponto de avanço que considero da Lei foi a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem para escolas públicas e privadas, 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; Percebemos nos ambulatórios clínicos, os problemas que vivemos com a obesidade e suas conseqüências na saúde pública. Reitero a necessidade da família, professores terem conhecimento do significado de uma alimentação saudável e a escola é um espaço privilegiado para transferir e multiplicar conhecimentos.

O entrevistado C refere que:

Um grande avanço foi a proibição e restrição de determinados alimentos. Desde 1994 já existiam orientações quanto a elaboração de cardápios nos nutrientes, que deviam respeitar a vocação agrícola da região e até orientação quanto ao cardápio que deve conter os grupos: alimentos formadores, regularizadores e energéticos. Inclusive nas nossas palestras incentivávamos o uso da água como elemento importante para a nutrição dos escolares. Isso constou de uma publicação que enviamos a todas as EEx do país. Já a Resolução 002 de 21 de janeiro de 2000, onde refere claramente a quantidade de Kcalorias servidas (300) e 9 gramas de proteínas por refeição e refere que os produtos como chocolate, sob a forma de tabletes, de barras, de ovos ou bombons como bala, pirulito, chicletes, refrigerantes, pó para preparo de refresco e outros alimentos que sejam caracterizados como guloseimas, não são recomendados no cardápio. Então a Lei e a Resolução vêm e avançam substancialmente quando proíbem esses alimentos.

O entrevistado E ainda considera que:

Avançamos quando além de proibir alimentos não considerados saudáveis, definimos as quantidades de açúcares, de sal e gordura que podem ser colocados na comida, e restringimos os enlatados e outros que não atendem as necessidades nutricionais dos cidadãos.

O entrevistado A refere que:

Ao aprovar a Lei 11.947/09, os avanços estão caracterizados no aspecto da nutrição, ou seja, o foco é o alimento saudável e adequado e a sua inserção na discussão do currículo, foi um aspecto positivo para o Programa. Outro avanço foi à incorporação para o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos - EJA. A interação da saúde com a educação, a preocupação em atender de acordo com a idade escolar -: por exemplo, destacando as diferenças no atendimento para as creches, pré-escolares e os demais; preocupar-se com a fase da adolescência que é uma idade crítica com relação a atenção à saúde. Como as crianças estão sempre na escola e raramente vão a uma unidade de saúde, vincular a saúde escolar com alimentação escolar, poderia mudar o quadro de saúde dentro da escola de forma conjunta e conseqüentemente na sociedade brasileira como um todo. Problemas odontológicos, deficiências visuais, auditivas podem ser identificados e tratados de forma conjunta impedindo que prejudiquem a aprendizagem. Imagina que uma dor de dente provocada por cárie poderia ser prevenido a partir do ensinar que após comer deve escovar os dentes; doenças visuais podem ter associação com deficiência de vitamina A que precisa ser detectada e tratada e não somente com óculos. Sabemos que as doenças infecto-contagiosas ou doenças veiculadas por alimentos ou pela água, são muito comuns nessa época, principalmente nas faixas etárias da educação infantil. Então é preciso acompanhamento e desenvolvimento das crianças em todas as etapas da vida escolar e a sua associação com alimentação, doenças, saúde, aprendizagem e rendimento.

Assim, a implantação da Lei nº 11.947/2009 consolida o papel do Nutricionista, assumindo a Responsabilidade Técnica do Programa, levando a uma ampliação ainda maior das suas atribuições. Como consequência, houve a revisão da Resolução 358/2005 vigente, sendo substituída pela Resolução nº 465/2010, inclusive em relação a novos parâmetros numéricos.

Entre essas atribuições está prevista a elaboração dos cardápios do Programa, de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as ações de educação alimentar e nutricional. Nos cardápios deverão ser utilizados gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada. Há uma ressalva quanto à elaboração dos cardápios destinada aos alunos das escolas e creches indígenas e quilombolas.

O planejamento do cardápio deve ser programado de modo a atender, em média, às necessidades nutricionais por faixa etária e para os que necessitam de atenção específica estabelecida pelo Programa, de modo a suprir: 20% (vinte por cento) para período parcial, 30% (trinta por cento) para os alunos matriculados em escolas localizadas em comunidades indígenas e em áreas remanescentes de quilombos ou, quando ofertadas duas ou mais refeições e 70% (setenta por cento) para o período integral.

O atendimento de pelo menos 20% ou 30% das necessidades nutricionais refere-se não somente a calorias e macronutrientes, mas também a vitaminas e minerais.

Ainda segundo as diretrizes propostas pelo PNAE, os cardápios deverão oferecer, pelo menos, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas e cada refeição oferecida deve ter, no máximo:

- a) 10% (dez por cento) da energia total proveniente de açúcar simples adicionado;
- b) 15 a 30% (quinze a trinta por cento) da energia total proveniente de gorduras totais;
- c) 10% (dez por cento) da energia total proveniente de gordura saturada;
- d) 1% (um por cento) da energia total proveniente de gordura trans;
- e) 1g (um grama) de sal.

As EEx são proibidas de utilizar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de alguns produtos, como bebidas com baixo teor nutricional – refrigerantes, refrescos artificiais e outras similares.

A utilização destes recursos também é restrita para outros alimentos. No máximo, 30% podem ser utilizados para a aquisição de enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas (ou prontas) para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) - com quantidade elevada de sódio (aqueles que possuem em sua composição uma quantidade igual ou superior a 500 mg de sódio por 100 g ou ml) ou de gordura saturada (quantidade igual ou superior a 5,5 g de gordura saturada por 100 g, ou 2,75 g de gordura saturada por 100 ml).

De acordo com o entrevistado F:

O CAE tem um papel fundamental desde o acompanhamento de todo o processo de elaboração do cardápio escolar, onde deve discutir com o nutricionista, como também no acompanhamento da oferta das refeições; deve certificar se os produtos adquiridos estão dentro do prazo de validade; se os produtos comprados foram realmente oferecidos aos alunos; se as refeições servidas constam do cardápio; se os alimentos oferecidos são saudáveis e de boa qualidade; se a alimentação oferecida está de acordo com as recomendações nutricionais preconizadas; se a oferta de cardápios com produtos provenientes da agricultura familiar e do empreendedor



familiar rural está de acordo com as diretrizes do Programa e um dos principais resultados da oferta que é a adesão dos alunos.

Para isso, a Resolução preconiza a obrigatoriedade do teste de aceitabilidade, que é um instrumento que permite saber se os cardápios, elaborados pelo nutricionista, estão sendo bem aceitos pelos alunos, de modo a evitar o desperdício. O teste deverá ser aplicado a todos os alunos, com exceção daqueles matriculados na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos (creche).

Não há obrigatoriedade de se aplicar o teste para frutas e hortaliças ou para as preparações que sejam constituídas, em sua maioria, pelos referidos alimentos.

Outro aspecto a ser considerado é o controle de qualidade dos gêneros adquiridos, que vai desde a produção, armazenamento, preparo e a distribuição. Este tema requer muita articulação com os serviços de vigilância sanitária nacional e/ou locais do Ministério da Saúde, além das ações articuladas com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA, em função da importância do Sistema de Inspeção Municipal – SIM, Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA e Serviço de Inspeção Federal - SIF.

#### 4.5.1.9 Aquisição de gêneros da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural

A Lei avança quando determina que, com recursos do FNDE, no mínimo 30% da aquisição de gêneros deverá ser proveniente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, diretamente ou das suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Nesta perspectiva, a referida lei define três condicionantes para a observância do percentual previsto, quais sejam:

- I - Impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II - Inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III - Condições higiênico-sanitárias inadequadas.

Além disso, cria uma nova modalidade de aquisição onde poderá dispensar o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade

estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. A resolução 38/09 apresenta uma forma de aquisição para os gestores que optarem por dispensar o processo licitatório, denominado Chamada Pública.

A Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009 disciplina o Art 14 da Lei e define que, a partir de janeiro de 2010, se torna obrigatório aos Estados, Distrito Federal e Municípios a implementação da referida Lei.

A Agricultura Familiar é uma forma de produção, em que predomina a interação entre gestão e trabalho, utilizando mão de obra predominantemente familiar com ênfase na Segurança Alimentar, diversificação da produção e na Sustentabilidade socioambiental.

Além do capital físico e econômico, a Agricultura Familiar proporciona a possibilidade de manter mais famílias trabalhando no campo com uma quantidade menor de capital financeiro e, conseqüente, ocorre a ampliação dos estoques de capital social e delineados em formas de associativismo e formação de cooperativas que incentivem a produção. Isso mostra os grandes desafios em relação a sua eficácia para o desenvolvimento local sustentável. Cerca de 70% de alimentos consumidos no Brasil, são produzidos pela Agricultura Familiar. É dentro deste contexto que a Lei 11.947 se mostra como um relevante avanço para fomento da Agricultura Familiar brasileira, considerando suas diretrizes e princípios. Se mostra também como mais uma oportunidade dos agricultores familiares inserirem seus produtos no mercado institucional, tendo assim, a garantia de comercialização dos mesmos.

Neste sentido, o entrevistado F comenta que:

Um dos pontos importantes da aplicação desse artigo além de assegurar o desenvolvimento local é aproximar o agricultor do espaço escolar.

O entrevistado E acrescenta

É dentro deste contexto que a Lei 11.947 se mostra como um relevante avanço para fomento da Agricultura Familiar brasileira, considerando suas diretrizes e princípios. Se mostra também como mais uma oportunidade dos agricultores familiares inserirem seus produtos no mercado institucional, tendo assim, a garantia de comercialização dos mesmos.

No sentido de orientar as Entidades Executoras do Programa a adquirirem gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, no prazo fixado pela lei (janeiro de 2010), o PNAE vem desenvolvendo várias ações desde 2009, a partir da instituição da Medida Provisória 455, realizando eventos tais como: seminários, capacitações, oficinas específicas para Agricultores Familiares, encontros regionais e territoriais, reuniões com gestores municipais e estaduais, seminários metropolitanos, entre outros. O público alvo destes eventos são os gestores públicos do PNAE, Nutricionistas,

representantes dos CAEs, representantes das entidades de assistência técnica e extensão rural, agricultores familiares individuais e representantes de cooperativas e associações de agricultores familiares.

O FNDE entendendo a necessidade de uma discussão, com os diversos atores envolvidos, sobre a implementação do art 14 da Lei, o FNDE criou um Grupo Gestor e um Grupo Consultivo formado por representantes de órgãos públicos (MDA, MDS, Conab, UNDIME e CONSED), além da participação de representantes da Agricultura Familiar. Esse grupo se reúne periodicamente e propõe ao FNDE recomendações acerca da compra, preços de referência dos alimentos, estudos sobre a viabilidade do fornecimento para as grandes, médias e pequenas cidades; definição de responsabilidades dos órgãos integrados dessa política, definição de grupos formais e informais dos Agricultores Familiares para que possam vender para a Alimentação Escolar, entre outras.

Para o entrevistado D

Uma definição importante desse grupo foi o estímulo a criação de grupos de apoio aos estados e municípios resultando, por exemplo, no Ceia – Comitê Estadual Intersetorial de Alimentação Escolar, criado no Estado de São Paulo, que conta com a participação de várias entidades da sociedade civil e dos órgãos como Conab, delegacia do MDA, MDS, Cecane, onde esse grupo presta assessoramento aos municípios/escolas estaduais e cooperativas para viabilizar a aquisição.

Uma das proposições desse grupo foi de que o FNDE, junto com os parceiros, deveria envidar esforços nas regiões metropolitanas brasileiras, em virtude de possuírem atividades tipicamente de uma população urbana gerando escassez de produção destes gêneros no entorno das metrópoles. Diante disso, o FNDE e o MDA promovem eventos denominados seminários metropolitanos com apoio dos CECANES/UFOP e UFBA.

Estes seminários têm como principal objetivo, a aproximação dos atores responsáveis pela implementação da Lei 11.947, especialmente no seu art 14, e os fornecedores dos gêneros alimentícios. Ao final dos seminários, espera-se que os participantes possam ter condições suficientes para, a partir da apropriação dos conhecimentos sobre os princípios e diretrizes do Programa, o modus operandi do passo a passo para aquisição dos produtos conforme artigos 18 a 24 da Resolução 38/09 do FNDE; conhecer o cenário do Programa Nacional da Alimentação Escolar, presentes nas regiões metropolitanas brasileiras; conhecer o mercado da agricultura familiar que irá atender a demanda da alimentação escolar nas regiões metropolitanas brasileiras; conhecer a demanda dos produtos necessários para atender o PNAE; conhecer a produção e a relevância do consumo dos alimentos orgânicos, de acordo com o artigo 20 da Resolução CD/FNDE, n.º 38, de 16/07/2009.

#### 4.5.1.10 Educação como componente no PNAE

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no. 9394/1996), em seu artigo 1º, define que:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

O referido texto é considerado um dos mais amplos e abrangentes, pois parte do pressuposto que a educação tem múltiplas dimensões e que escola não é o único lugar onde ela ocorre.

Segundo esta Lei “a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”.

Falar alimentação escolar e associar a educação é falar de um recorte da educação, pautado em um determinado paradigma. Para tanto, é importante localizar historicamente, ainda que de forma breve, os conceitos de alimentação e de segurança alimentar e nutricional e pensá-los sob a ótica da educação sistemática desenvolvida pela escola.

Relevante também é evidenciar o papel da escola, dos profissionais da educação e relacioná-lo ao ato de alimentar-se nesse ambiente. O PNAE como política pública, tem tentado se organizar a partir dessa compreensão e das inúmeras correlações possíveis de serem estabelecidas na escola.

Logo, a variedade de relações e implicações do alimento na vida humana impulsiona o redimensionamento das políticas públicas e ações governamentais para que alcancem seus objetivos e metas e configurem o compromisso do governo com a melhoria da qualidade social.

E o movimento de busca e de aperfeiçoamento dos conceitos norteadores do Programa, ao longo das duas últimas gestões, impulsionou que, no ano de 2009, fosse promulgada a Lei 11.947/2009, que introduziu ao Programa dois eixos de ação:

A – Ações de Educação Alimentar e Nutricional;

B – A oferta da alimentação saudável e adequada nas escolas.

No âmbito da Lei, conforme seu Artigo 2º é tarefa do Programa Nacional de Alimentação Escolar promover a:

Inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis da vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

O PNAE, como Programa integrante da política de educação nacional desenvolvida pelo MEC, adota por função precípua o estímulo à qualidade da educação básica e o fomento da educação alimentar, inclusive a nutricional, no âmbito das unidades escolares e tem por finalidade maior garantir os direitos dos cidadãos, incluindo o direito a uma alimentação saudável e adequada oferecida no período escolar.

O referido estímulo está especialmente associado à garantia da alimentação na escola como elemento favorecedor da aprendizagem. Isso não se dá apenas no aspecto fisiológico, de recomposição energética, conforme já fora dito. Dá-se também quando a oferta do alimento é tratada no escopo de uma análise mais ampla, que o vincula a uma grande teia de atitudes, comportamentos, valores, hábitos, costumes, classes sociais, religiões, localização espacial, condição ambiental, nutricional, de saúde integral e de segurança alimentar, entre outros aspectos que envolvem a vida humana, dentro e fora da escola. Este conceito extrapola o ato de alimentar-se na escola e o simples desenvolvimento de atividades pedagógicas em sala de aula.

Torna-se, então, imprescindível a definição de estratégias e políticas suficientemente competentes e articuladas para garantia desse direito.

A partir desse entendimento, inicia-se a consolidação do debate da alimentação escolar como política estratégica da promoção da educação pública de qualidade, da geração de mudança dos hábitos alimentares e da formação dos sujeitos envolvidos na execução do Programa. Por isso, são consideradas ações educativas no âmbito do PNAE aquelas que:

- ✓ Promovem a reflexão sobre os parâmetros de uma alimentação saudável e adequada;
- ✓ Promovem a formação de gestores e profissionais atuantes no processo de oferta da alimentação nas escolas em todas as suas dimensões e complexidades;
- ✓ Promovem a formação dos membros do conselho de alimentação escolar;

- ✓ Propiciam práticas de alimentação saudável e melhoria da qualidade do alimento oferecido na escola;
- ✓ Envolvem os estudantes no espaço escolar, por meio de metodologias diversas (atividades pedagógicas);
- ✓ Favorecem o resgate dos hábitos alimentares regionais e culturais;
- ✓ Favorecem a participação da comunidade nas atividades escolares;
- ✓ Articulam as políticas municipais, estaduais e federais no campo da alimentação escolar;
- ✓ Dinamizam o currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação escolar;
- ✓ Estimulam e promovem a aquisição de gêneros alimentícios saudáveis, orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais;
- ✓ Estimulam e promovem o desenvolvimento de tecnologias sociais como cisternas, economia solidária, cooperativismos, associativismo, galpões de abastecimento, entre outras, voltadas para o campo da alimentação escolar.

As ações educativas, citadas, ocorrem nas três esferas do governo: federal, estadual e municipal. Neste sentido, é importante ressaltar que não apenas os estudantes são educados para a alimentação saudável, mas os gestores e profissionais de diversas áreas. Por isso, o PNAE tem percebido o desafio de fazer com que as atividades de educação alimentar componham o projeto pedagógico da escola e dinamizem o currículo escolar.

Na esfera federal, as ações de sensibilização, capacitação e assessoramento às entidades executoras têm sido desenvolvidas por meios diversos, destacadamente pela parceria com os CECANES, vinculados as universidades federais de todas as regiões do país; pelo desenvolvimento do Projeto Educando

com a Horta Escolar<sup>19</sup>, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO); pela realização de sistemáticos encontros e seminários nacionais e regionais e, ainda, pelas visitas locais de assessoramento aos Municípios e Estados.

Este apoio intensivo do Programa objetiva que cada um dos sujeitos sociais envolvidos desenvolva, de forma competente e comprometida, o seu papel na execução do Programa, garantindo aos estudantes o usufruto do seu direito à alimentação saudável e de qualidade na escola.

O paradigma com o qual o PNAE vem trabalhando permite pensar que todo processo de formação humana está diretamente relacionado à educação, seja ela formal (sistemática) ou informal (assistemática). A educação está sempre presente nas formas sociais de ensinar e de aprender, seja em casa, na rua, na igreja ou em qualquer outro espaço. Entretanto, na escola a educação utiliza métodos, regras e tempos sistemáticos e definidos. Mas a educação escolar mesmo sistemática e contínua, por si só, não promove as transformações necessárias. Certamente, constitui-se um dos caminhos na formação dos indivíduos e precisa ter como ponto de partida e de chegada a sua realidade, para que estes possam situar-se no mundo como sujeitos sociais e exercer plenamente a sua cidadania.

É importante recordar que o conceito de segurança alimentar e nutricional foi redimensionado no Brasil a partir de 2003, na primeira gestão do Governo Lula, com a perspectiva de marcar historicamente que a luta contra a fome, até então relacionada a ações assistencialistas de distribuição de alimentos, precisava ser redirecionada. Este conceito introduz uma leitura ampliada do combate à fome; registra que para a efetividade dessa ação são necessárias políticas que garantam condições sistemáticas de produção e acesso aos alimentos, com a qualidade nutricional necessária.

A partir da ampliação conceitual do debate sobre o combate à fome, tornou-se necessário considerar as múltiplas dimensões e configurações do ato de alimentar-se e do alimento. Nessa perspectiva, o alimento deixa de ser visto unicamente como fonte energética de manutenção do corpo, como supridor de uma necessidade fisiológica dos seres vivos. Portanto, assume uma conotação de multiplicidade de importâncias e valores e o ato de alimentar-se passa a protagonizar um cenário de muitas análises e reflexões.

Isso quer dizer que o alimento e o ato de alimentar-se passam a ser percebidos na sua dimensão antropológica, especialmente no que se refere à cultura, à formação e à identidade dos grupos sociais; na sua dimensão sociológica, focando o conjunto dos hábitos e comportamentos de um povo; na dimensão psicológica, com destaque para as relações familiares e sociais oportunizadas pela alimentação; na dimensão pedagógica, ressaltando

---

<sup>19</sup> [www.educandocomahorta.org.br](http://www.educandocomahorta.org.br)

que o ato de alimentar-se, sobretudo na escola, pode promover significativos momentos de aprendizagem e que o alimento pode ser estudado de inúmeras maneiras e por diversos ângulos de análise; na dimensão nutricional, relacionando diretamente à promoção de uma cultura de alimentação adequada e saudável. Na dimensão econômica, considerando o fato de que as economias locais podem ser profundamente alteradas pelo ato de plantar, de colher, de preservar, distribuir os alimentos e de fazê-los chegar à mesa do consumidor. Isso, numa relação superficial da análise.

Além disso, a cultura agrícola está altamente relacionada à organização geográfica das metrópoles e à permanência do homem no campo. Por fim, essas aprendizagens, certamente, promovem um olhar mais abrangente e qualitativo sobre o alimento, tanto do ponto de vista dos gestores e profissionais que articulam essas atividades, quanto do ponto de vista dos estudantes que as desenvolvem.

Sabemos que as escolas constituem-se parte importante do ambiente social que molda os comportamentos alimentares dos jovens e, portanto, podem desempenhar um papel importante em ajudar a melhorar a sua alimentação.

Neste sentido a Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>20</sup>, através da Estratégia Global, recomenda o desenvolvimento de políticas e programas escolares que corroborem com a adoção de uma alimentação saudável e de atividade física. As escolas influenciam a vida da maioria das crianças em todos os países. Elas devem proteger a sua saúde, fornecendo informações em saúde, melhorando a educação em saúde e promovendo a alimentação saudável, atividade física e outros comportamentos saudáveis. Da mesma maneira, os governos são incentivados a adotar políticas de apoio à alimentação saudável na escola e limitar a disponibilidade de produtos ricos em sal, açúcar e gorduras.

Ações de educação alimentar e nutricional, nas escolas, constituem-se em estratégia importante e eficaz para melhorar o comportamento alimentar dos estudantes. Para que essas ações sejam exitosas, elas devem fazer parte de um projeto abrangente, ser integradas de forma transversal no currículo escolar; envolver os professores, a família, as merendeiras e outros profissionais da comunidade; focar não somente na transmissão de informações, mas também, no desenvolvimento de habilidades e comportamentos que conduzam a escolhas alimentares mais saudáveis; estar acompanhadas de mudanças positivas no

---

<sup>20</sup>“Estratégia Global em Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde” Organização Mundial de Saúde, 57ª Assembléia Mundial de Saúde - 22 de maio de 2004.



ambiente escolar, como acesso a alimentos saudáveis, políticas de alimentação escolar, oferta de alimentação escolar saudável.

A Portaria Interministerial MEC/MS 100/2006 define a necessidade ao estimular ações de educação alimentar e nutricional, a produção de hortas escolares para a realização de atividades com os alunos e a utilização dos alimentos produzidos na alimentação ofertada na escola, a implantação de boas práticas de manipulação de alimentos, a restrição ao comércio e à promoção comercial no ambiente escolar de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras; e o monitoramento da situação nutricional dos escolares.

A alimentação na escola, pela própria simbologia do ato de se alimentar, imprime uma instrumentalidade pedagógica capaz de promover a socialização, a interação dos indivíduos com seus pares e a articulação dos vários saberes presentes na vida social. Ao longo dos anos, em nossa avaliação, o ato de alimentar-se na escola não foi explorado em sua amplitude e complexidade; o que tem nos desafiado a pensar o que, de fato, precisa ser feito para que a educação alimentar se efetive no ambiente da escola.

Para isso, a concepção e leitura que temos defendido acerca do conceito de currículo é fundamental. Fortalecemos com os educadores o entendimento de que toda prática, desenvolvida no espaço escolar, contribui para a formação do indivíduo, considerando a sua integralidade como pessoa; que, desse modo, não há atividade extracurricular na escola; que a horta escolar faz parte do currículo real; que se constitui uma estratégia metodológica na construção de conhecimentos, princípios e valores altamente recomendáveis para a educação deste século.

Neste sentido, todos os estudos que decorrem da temática do currículo têm possibilitado aos educadores a reflexão sobre a função social da escola e do professor, a reestruturação do planejamento e do fazer pedagógico da escola.

Para Barbosa (2006, p. 27), o currículo é o *“conjunto das ações que favorecem a formação humana na escola”*. Pautado neste conceito, o PNAE tem defendido um currículo discutido na escola; que relacione os conhecimentos científicos, filosóficos, princípios éticos, valores culturais e sociais, os saberes formais e não formais às demandas da vida social. Sobretudo que, desse modo, favoreça a aprendizagem e o desenvolvimento pleno de cada educando.

Sob esse fundamento, foi iniciado em 2005 pelo FNDE/MEC, com a assistência técnica da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO, o Projeto “A Horta Escolar, como Eixo Gerador de Dinâmicas Comunitárias, Educação Ambiental e Alimentação Saudável e Sustentável”, conhecido como “Projeto Horta Escolar”, com a finalidade de intervir na cultura alimentar e nutricional dos escolares, objetivando a promoção de hábitos de vida e de alimentação saudáveis e ambientalmente sustentáveis dos escolares.

O referido projeto evidenciou que os educadores, quando comprometidos em desafiar os problemas que enfrentamos nesse início de século, são grandes aliados no debate sobre as questões relativas à insegurança alimentar e nutricional, entre outras. Eles se dispõem a instrumentalizá-lo a compreender, enfrentar e atuar de forma cidadã no mundo contemporâneo.

Neste sentido, a horta escolar tornou-se uma ferramenta lúdica, concretizada como eixo dinamizador das relações inter e intrapessoais no interior da escola e a inserção da educação alimentar e nutricional no currículo escolar possibilitou, entre outros avanços, que se trabalhasse efetivamente com diversos temas relacionados à alimentação, ambiente e educação.

O projeto prevê ações com os vários membros da comunidade escolar, visando:

- ✓ Estímulo à inserção da educação alimentar e nutricional no currículo escolar e no cotidiano da prática educacional dos sistemas e redes de ensino;
- ✓ Favorecimento da mudança do hábito alimentar dos escolares;
- ✓ Valorização do intercâmbio de conhecimentos e de experiências entre entidades envolvidas com a promoção da alimentação saudável;
- ✓ Respeito à diversidade cultural e à preferência alimentar local do município;
- ✓ Estímulo a uma real participação da sociedade civil no acompanhamento da execução do Pnae;
- ✓ Melhoria da qualidade da educação nas escolas envolvidas e nas demais escolas do Município, por meio das formações coletivas de

professores, conforme programação a ser elaborada com a Secretaria de Educação local.

As atividades propostas pelo projeto incluem: diagnóstico da situação alimentar e nutricional dos escolares; implantação de hortas; formação continuada de todos os atores envolvidos, como merendeiras, alunos, comunidade, gestores públicos (conselheiros de alimentação escolar, secretários municipais de saúde). Também os professores e o corpo técnico pedagógico, se responsabilizando pelos temas de currículo escolar, educação ambiental, alimentar, nutricional e hortas escolares; elaboração e validação de materiais didáticos sobre currículo escolar, hortas escolares, meio ambiente e alimentação/nutrição; desenvolvimento de plano estratégico de articulação para auxiliar os agricultores familiares a participarem do Programa de compras de alimentos locais para a alimentação escolar; elaboração de proposta de cardápios com produtos da horta e dos agricultores familiares locais identificados.

Em um primeiro momento, foi iniciado realizando experiências-piloto em três municípios, (Bagé-RS, Saubara/BA e Santo Antonio do Descoberto-GO). Em 2008, o Projeto foi ampliado para outros 14 Municípios, sendo 12 no Estado da Bahia e dois no Estado de Goiás. Em 2009, outros 60 Municípios participaram do Projeto, organizados por pólo de formação, nas cinco regiões do país. Em 2010 foram realizados aproximadamente 63 eventos, com um total de 10.070 participantes nos seminários metropolitanos para aquisição da Agricultura Familiar.

A estimativa é que, de 2005 a 2009, tenham sido atendidos, diretamente pelo projeto, 70 municípios, 900 escolas, 18.000 professores, 180.000 estudantes.

Os principais resultados obtidos com esta ação educativa foram:

- ✓ Articulação das políticas de educação, saúde e ambiente;
- ✓ Melhoria da qualidade das relações intraescolares;
- ✓ Melhoria da qualidade pedagógica do trabalho escolar;
- ✓ Efetivação de ações de educação alimentar e educação nutricional nas escolas;
- ✓ Produção de hortas escolares, explorando as práticas educativas, originadas do planejamento, do plantio, da coleta e da preparação de alimentos;

- ✓ Melhoria da qualidade dos indicadores de educação;
- ✓ Aperfeiçoamento da qualidade da oferta da alimentação escolar.

A título de ilustração, seguem as estratégias do educando com a Horta Escolar, na Figura 5.

**FIGURA 5** – Estratégia do educando na Horta Escolar



Fonte: Relatório do projeto educando com a horta escolar – 2005-2010

#### 4.5.1.11 As cooperações internacionais como estratégia de alcance das Metas do Milênio/ONU:

É importante ressaltar que os mecanismos de execução do Programa no Brasil o tornaram referência internacional, como política social de segurança alimentar e nutricional e como política de melhoria da qualidade da educação oferecida pelo Estado.

Assim, a partir de 2003, o governo brasileiro começa a trabalhar intensamente no sentido de viabilizar o apoio ao desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar na América Latina e o Caribe, África de língua portuguesa, Haiti e Timor Leste.

Em julho de 2005, o Governo brasileiro por meio do FNDE firmou parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, com

o objetivo de estabelecer um regime de cooperação para a o fortalecimento de políticas de alimentação escolar, como estratégia de segurança alimentar em países da América latina e Caribe, no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome até 2025.

Em 2008, firmou parceria com o Programa Mundial de Alimentos – PMA, com vistas ao desenvolvimento de capacidades para implementação de programas de alimentação escolar sustentáveis. Muitos países da África foram participantes desta cooperação e, puderam, de algum modo, desenvolver capacidades para criação e fortalecimento de programas de alimentação escolar sustentáveis.

É possível computar recíprocas aprendizagens deste trabalho de cooperação internacional.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É difícil traçar considerações finais sobre um Programa em execução e, ainda mais, quando se está submerso neste movimento.

Ao fazer o resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar, é possível tecer algumas abordagens aspectos que emergiram ao longo deste trabalho.

Primeiro é importante ressaltar que se trata de um Programa cujo percurso acompanhou o movimento social, que não ficou obsoleto, diante das mudanças que vinham acontecendo na história política da construção da democracia da escola, da perspectiva de direito crescente, em várias áreas da vida social, do movimento no campo da saúde e da educação.

É possível afirmar que ocorreram muitas construções ao longo desses mais de cinquenta anos de Programa, especialmente no que diz respeito à construção dos conceitos.

A historicidade da construção dos conceitos evidencia um movimento de superação dialética das ideias, ou seja, não parece ter havido negação dos momentos e concepções anteriores e sim um evidente aperfeiçoamento das intencionalidades que marcaram o posicionamento de vários atores, ao longo dos anos. Um bom exemplo disso é pensar que desde a década de 40 havia o manifesto desejo dos atores em fazer da alimentação escolar um direito dos estudantes. Desde a referida década, a preocupação com a vinculação do Programa às ações educativas sistêmicas era manifesta.

Essa superação dialética de conceitos foi oportunizando que os atores “amadurecessem” suas leituras e fossem viabilizando, na medida de suas possibilidades contextuais - sobretudo políticas e sociais-, a implementação dessas intencionalidades.

Entretanto, é muito importante considerar que a perspectiva de desenvolvimento do país, pautada no crescimento social aliado ao desenvolvimento econômico trouxe uma marca significativa, a partir do ano de 2003.

Tal perspectiva foi fortemente demarcada pela decisão política do governo federal de instituir o Programa Fome Zero, como política aglutinadora dos esforços do governo, em suprir uma demanda latente no país que era a de garantir condições mais dignas de vida à população, sobretudo, a partir de condições de segurança alimentar e nutricional para todos.

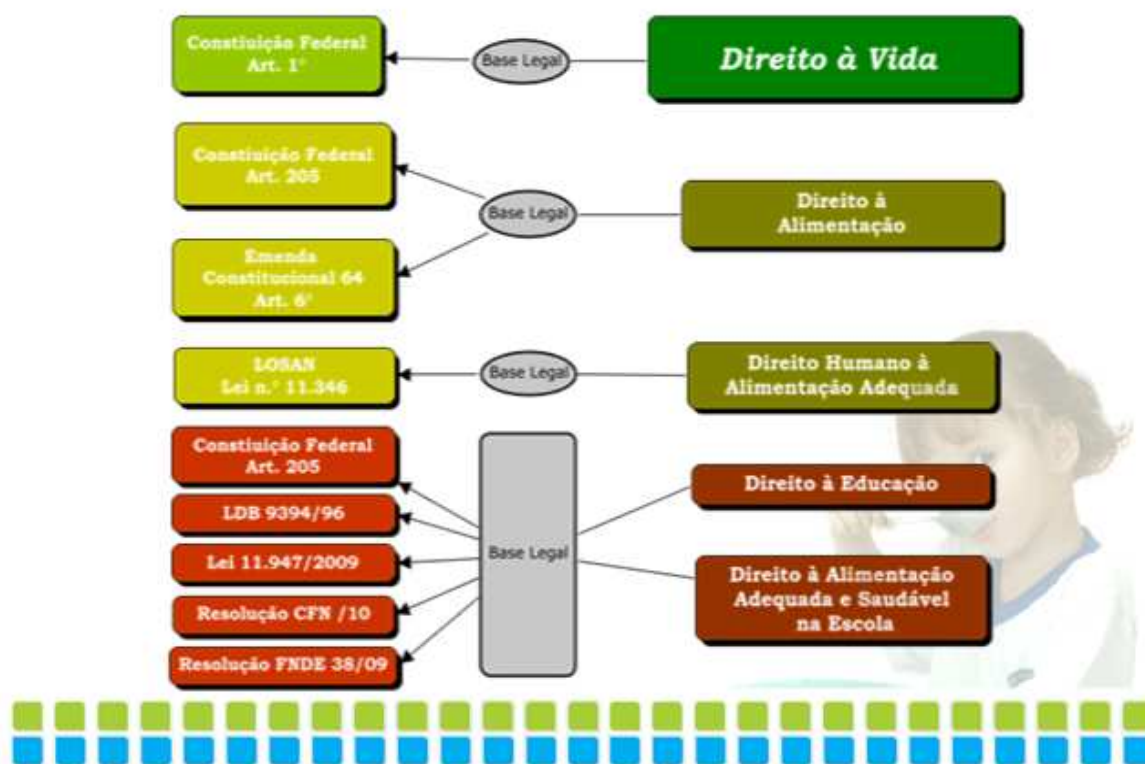
Esta demanda por condições dignas de vida ao brasileiro é proposta pela candidata de continuação ao Governo Federal propõe a instituição do Programa Brasil sem Miséria, com a meta de tirar 16 milhões de pessoas da extrema pobreza. É um número significativo de pessoas, um pouco maior que a população dos Países Baixos, por exemplo.

Com isso, parece ficar sinalizado que a consolidação das intencionalidades e construções conceituais ocorrem por meio da implantação efetiva de políticas, que

manifestem o desejo e busquem os efeitos sociais necessários. Parece ficar objetivado algo que dizemos popularmente: que a vontade política é a mãe de todo o processo de desenvolvimento social.

Este movimento parece ter sido confirmado, nos marcos regulatórios que norteiam o PNAE, e também na mudança da visão geral do Programa, difundida nacional e internacionalmente, conforme a Figura 6:

**FIGURA 6** – Mudança na visão geral do PNAE



In: Apresentação sobre o PNAE no Encontro Nacional de Alimentação Escolar em Salvador/ Ba (PEIXINHO, A. M. L. 2010).

Outra evidência a partir deste trabalho é a estreita correlação com o processo educativo, que marca praticamente todas as falas dos atores e todos os textos analisados. Apesar dessa correlação não ter se efetivado, satisfatoriamente, na presente análise, ela é antiga. Isso denota a importância da alimentação na vida humana e a importância que as pessoas dão ao fato de ela estar presente na escola. É possível observar que tanto escolas públicas quanto privadas disponibilizam alimentos aos estudantes, seja por cantinas privadas, seja por programas de alimentação escolar. Esta relação é estreita ao ponto de haver suspensão das aulas quando a alimentação não pode, por algum motivo, ser



oferecida. Essa dependência sinaliza a compreensão implícita de que alimentação na escola está ligada, diretamente, à permanência do estudante e indiretamente à sua condição de aprendizagem.

Vale, também, ressaltar que a partir da Lei 11.947/2009, fica valorizada a participação do profissional da nutrição como um dos atores responsáveis pela execução eficiente da política de alimentação. Tecnicamente, é o único profissional capaz de responder pelas condições nutricionais tanto dos alunos como dos alimentos e atestar a qualidade da alimentação oferecida nas escolas. A valorização do profissional da nutrição traz implícita a relação entre saúde e educação nos sistemas de ensino. Este parece ser um avanço significativo do ponto de vista da qualidade da educação básica e da melhoria dos hábitos alimentares da população.

Paralelamente, observamos a amplitude e a transversalidade da alimentação escolar, tanto no campo da educação e da saúde, quanto em outros campos como agricultura e economia. Provavelmente, nenhum dos atores que idealizaram a compra direta de alimentos da Agricultura Familiar e dos empreendedores rurais vislumbrara a complexidade deste processo e nem a força política que teria como estratégia de desenvolvimento local e, sobretudo, de desenvolvimento social da população do campo.

Arriscamos externar que, tampouco imaginavam as inúmeras conexões e conjecturas políticas, que esta estratégia poderia ocasionar como fomentadora da participação do homem do campo e do entorno da escola em suas políticas e organizações estruturais, mais cotidianas como a alimentação escolar. Fica sinalizado que os atores da escola não podem ser resumidos ao corpo docente, discente, profissionais e pais/responsáveis por estudantes. Esse horizonte é amplo e pode ser, cada vez mais, estendido por políticas que valorizem a participação da sociedade civil, tanto no planejamento quanto na execução das políticas de estado e de governos.

Um aspecto muito marcante, sobretudo pela experiência com o Projeto Educando com a Horta Escolar, é a capacidade integradora, aglutinadora e sustentável que o tema alimentação exerce na articulação de políticas locais. Ficou perceptível que a alimentação é parte inerente à vida do homem e transpõe fronteiras geográficas, de naturalidades, de sexo, de cor, de tradições, de religiosidades e de classe social. Pode-se dizer que é um tema, além de intrínseco à manutenção da espécie, capaz de organizar a vida social das pessoas. A exemplo, citamos que a estratégia de diagnóstico nutricional dos estudantes desenvolvida no projeto, redirecionou, em muitos Municípios, a política de saúde, as prioridades de atendimento, as disponibilidades de medicamentos e atenção oferecida à comunidade local, além das políticas ambientais e da melhoria da qualidade da educação básica.

A mudança de paradigma e os avanços ocorridos ao longo da história do PNAE permitiram que ficasse evidenciado, muito claramente, que o processo educativo definitivamente não ocorre apenas dentro dos muros da escola. A compra de agricultores locais e as práticas ocorridas no desenvolvimento do Projeto Educando com a Horta são exemplos contundentes de como interagem os atores sociais, dentro e fora da escola, numa troca constante e permanente de saberes e aprendizados.

Como integrante deste movimento de ideias e partícipe dessas construções, parece importante também registrar algumas das principais lições aprendidas ao longo dos oito últimos anos de execução do PNAE. Sem escala de prioridades, são assinaladas algumas considerações que, certamente, foram e vão se consolidando ao longo do Programa:

- 1) É necessário um novo olhar para o conceito de alimentação e para a sua complexa relação com o indivíduo em todos os estágios e espaços da vida humana;
- 2) A alimentação escolar é uma ação educativa fundamental na escola
- 3) A horta escolar pedagógica é estratégica para o debate da qualidade da educação e da segurança alimentar e nutricional no Brasil;
- 4) A intersetorialidade de ações e políticas é estratégica na garantia do direito humano à alimentação adequada na sociedade e na escola;
- 5) A participação social é mecanismo de sustentabilidade da política de alimentação escolar, sem a qual, torna-se praticamente impossível avançar e garantir o direito constitucional dos estudantes em participarem de programas eficientes, efetivos e eficazes de alimentação escolar;
- 6) A aquisição de gêneros da Agricultura Familiar e dos pequenos empreendedores rurais infere significativamente na participação da sociedade nos processos educativos e qualifica o desenvolvimento da economia local;
- 7) A cooperação internacional redimensiona o Programa como ação política estratégica de garantia de SAN, além de corroborar para o cumprimento universal das metas do milênio definidas pela Organização das Nações Unidas.

Conforme listadas acima, durante a gestão do Programa nos últimos oito anos, muitas aprendizagens foram construídas. Entretanto, estas aprendizagens, paralelamente, apontam desafios e perspectivas. Por isso, olhando para o futuro e com os pés fincados na

realidade e nas demandas do Programa, podemos afirmar que os principais desafios a serem enfrentados pelo PNAE, sem escala de prioridades, podem ser assim listados:

- a) Aumento do valor “*per capita*” previsto nos dispositivos legais, de forma automática, de acordo com indexador econômico a ser definido, para garantia de melhor qualidade da alimentação escolar;
- b) Aperfeiçoamento dos processos de gestão do controle social para acompanhamento e fiscalização do Programa e consolidação da participação social por meio do fortalecimento e qualificação dos conselhos de alimentação escolar;
- c) Descentralização da gestão do Programa, por meio da (re) institucionalização de espaços regionais de atendimento e assessoramento aos entes federados (criação de representações nos Estados e Municípios do FNDE);
- d) Ampliação quali-quantitativa da relação entre alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional e educação, bem como a estruturação do eixo educação alimentar e nutricional;
- e) Maior articulação com outros programas desenvolvidos nas esferas federais, estaduais e municipais e com a sociedade civil organizada;
- f) Promoção de mais estudos e pesquisas com vistas a subsidiar a política de alimentação escolar;
- g) Fortalecimento, por meio de processos formativos, dos profissionais da educação e da saúde para o enfrentamento dos desafios cotidianos do Programa, sobretudo nas suas tarefas de intervir no processo educativo, de promover hábitos alimentares saudáveis, de garantir o direito à alimentação adequada e de melhorar a qualidade de vida dos estudantes brasileiros;
- h) Aperfeiçoamento dos sistemas virtuais de controle técnico-administrativo do Programa;
- i) Promoção gradativa do processo de escolarização na gestão dos recursos, configurando autonomia e maior capacidade de planejamento e execução técnica, financeira e pedagógica do Programa por parte das escolas;
- j) Instituição da política de alimentação escolar no país, como estratégia de viabilização do direito social à alimentação recentemente incorporado à Constituição do Brasil, em seu Artigo 6º.

Importante considerarmos, também, que os avanços, as aprendizagens e os desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar o marcaram como fenômeno social em *processualidade* e de provável *inacabamento*. Estas duas palavras, por sua vez, nos remontam a dois grandes nomes presentes nas entrelinhas de todo esse histórico: Josué de Castro e Paulo Freire. Pela memória e pelo compromisso político de ambos, temos aprendido que dignidade e emancipação humana não são fatos naturais. Antes sim, são resultados das intencionalidades, das políticas e das ações advindas dos esforços daqueles que mesmo como sujeitos, em processo de aprendizagem, se veem responsáveis por construir melhores caminhos para as próximas gerações.

Finalmente, é importante considerar que muito mais poderíamos registrar neste capítulo, mas é necessário deixar selada para o leitor a ideia de necessária continuidade deste debate como tarefa social e, a partir disso, provocá-lo em seu compromisso como pesquisador social.

**6. BIBLIOGRAFIA**

## 6 BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, A J. **Cartilha de higiene para uso das escolas primárias**. São Paulo: Instituto de Higiene, 1923.

ANAIS do Primeiro Congresso Brasileiro de Higiene, v. 1: **Sessão inaugural e temas oficiais**. Rio de Janeiro: Oficina Gráfica da Inspetoria de Demografia Sanitária, 1926b.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1.010 de 08 de maio de 2006. **Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, n. 87, p. 70, 9 maio 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Manual de orientação para os conselheiros e agentes envolvidos na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2006.

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, Brasília, n. 113, p. 2, 17 jun. 2009.

BRASIL. Resolução 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, Brasília, n.13/07p.10, 17 jul. 2009.

CASTRO, J, **Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço**. Rio de Janeiro : Edições Antares, 1930.

CHARTIER, R. **A visão do historiador modernista**. In: FERREIRA, M. e AMADO, J. (orgs.) **Usos & abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CHIZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COIMBRA, M; MEIRA, JFP; SATARLING, BL. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil – INAE/MEC**, 1982.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1988 – **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de Novembro de 2009 – altera os incisos I e VII**.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1988 – **Emenda Constitucional 64 de 04 de fevereiro de 2010 – altera o art 6º da CF**.

COSTA, D. **Merendas escolares: vinte e cinco sugestões de merendas para crianças escolares brasileiras**. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do MEC, 1939.

\_\_\_\_\_. **Tipos de merenda escolar**. 2ª ed. Brasília Ministério da Educação e Saúde/Departamento Nacional da Criança, 1950. (coleção DNCV-70).

\_\_\_\_\_. **Alimentação do escolar**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde; Imprensa Nacional, 1948.

\_\_\_\_\_. **Alimentação e progresso: o problema do Brasil**. Rio de Janeiro: Sapes, 1951.

\_\_\_\_\_. **Manual destinado às mães e às jovens estudantes**. Isabel Serrano 1951, p. 130-138.

DENZIN, N. K. **The Research Act**, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1989.

DIAS, G da S. **A alimentação escolar integra o direito à educação**. Brasil, 2011.

DRAIBE, S. M. **O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização**. *Análise & Conjuntura*. Curitiba, 8 (2), fev. 1986, pp. 13-19.  
<http://www.ced.ufsc.br/~turma787/artig01.html>

COSTA, J. **Ensaio e debate alimentar**, Rio de Janeiro, Vol. 1, Série Gigante, Sapes, 1953.

FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – trabalho para um país inteiro**. 2000.

FNDE. **Relatório gerencial do PNAE**. 2003.

FNDE. **Nota Técnica sobre o Pnae e a insegurança Alimentar e Nutricional**. 2004.

FNDE. **Alimentação Escolar: um breve histórico e a evolução de suas bases conceituais**. 2004.

FNDE. – **Caderno de capacitação – 2004**

FONSECA, W. S. **Bases da alimentação do escolar**, 1953.

GIOVINAZZO, R. A. **Focus group em pesquisa qualitativa: fundamentos e reflexões**. Administração online. v. 2, n. 4, outubro-dezembro 2001. Disponível em: <[http://www.fecap.br/adm\\_online/art24/renata2htm](http://www.fecap.br/adm_online/art24/renata2htm).. Acesso em: 20 dez. 2007.

HOLSTEIN, J.M. & GUBRIUM, J.F. (1997) **Active Interviewing**. In: SILVERMAN, D. **Qualitative Research: theory, method and practice**. London: SagePublications.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos do desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília, 2004. 96p

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: suplemento de segurança alimentar**. Brasília, 2004/2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares – 2008 – 2009. POF: Análise do Consumo Alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro, 2011.

L'ABBATE, S. **Fome e desnutrição: os descaminhos da política social**. São Paulo, 1982. 200p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, 1982.

Madeira, D. Kemp, Julie. Melo, K. **Blog destinado a evidenciar dados estatísticos da desnutrição no país**. Postado em 13 de julho de 2011.

MARTINS, J. & BICUDO, M.A.V. **A Pesquisa Qualitativa em Psicologia: fundamentos e recursos básicos**. São Paulo: Moraes/ EDUC, 1989.

MINAYO, M.C.S. e SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade**. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp.239-262, 1983.

PELIANO, A.M.M. **Os programas alimentares e nutricionais econômicos: 1980-1984**. In: CHAADAD, J.P., CERVINI, R. **Crise e infância no Brasil: no contexto da recessão o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo : Unicef, 1988. p.185-219.

PORTELLI, A **O que faz a história oral diferente**. In: **Cultura e Representação**. São Paulo: Projeto História, no. 14. Educ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Forma e significado na História Oral: a pesquisa como um experimento em igualdade**. **Cultura e Representação**. São Paulo: Projeto História, n.14, Educ., 1997<sup>a</sup>.

**Presidência da República Federativa do Brasil** – site [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) e informes-2003

RODRIGUES, J. **Inventário analítico do Arquivo Geraldo Horácio de Paula Souza**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2006

\_\_\_\_\_. **Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950) – políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais** - An. mus. paul. vol.15 no.2 São Paulo July/Dec. 2007

ROCHA, H.H.P. Educação escolar e higienização da infância. Cad. CEDES vol 23, nº 59 Campinas Apr 2003.

ROSENBERG, C.P. **Merenda Escolar e crescimento**. São Paulo, 1972. [Tese de Doutorado - Faculdade de Saúde Pública da USP]



SANTOS, L.M.P.; S.; MARIA,C.; SANTANA,L.A.A.; HENRIQUE,F.C.S.; MAZZA,R.P.D.; SANTOS, L.A.S. **Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1955- 2002. Programa Nacional de Alimentação do Escolar.** CAD. Saúde Pública 2007, Nov23(11)

SANTOS, M. **Investigar é investir no futuro! Análise Qualitativa de Dados.** Universidade Aberta \_ Blog de trabalho(portfólio), criado no âmbito da Unidade Curricular “Investigação Educacional”. Disponível em <http://mariosantos700904.blogspot.com/2008/analisequalitativa-de-dados.htm>

SILVA, A. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição.** Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007). Acesso em: 12/07/2011.

STEFANINI, M.L.R. **Merenda Escolar: História, Evolução e Contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança.** São Paulo, 1997 [Tese de Doutorado - Faculdade de Saúde Pública da USP]

Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, coordenada por Jacques Delors. “Educação: Um Tesouro a Descobrir”. Livro (UNESCO, MEd, Cortez Editora, São Paulo, 1999)

## **ANEXOS**

### **ANEXO I - ROTEIRO DA ENTREVISTA**

- 1.** Você trabalhou (a) no programa nacional?
  - 1.1** Se sim qual o período, sua função; seu vínculo: DAS funcionário público; DAS livre provimento, terceirizado ou consultor?
- 2.** Você acredita que houve mudanças no objetivo e metas do programa?
  - 2.1** Se sim: consegue descrever principalmente sobre: princípios, diretrizes, objetivos, clientela, cobertura, controle social, controle interno, monitoramento, avaliação, integração entre as políticas públicas sócias, articulação internacional, prestação de contas, divulgação, parcerias, entre outras?
  - 2.2** Você sabe o que levou a essas mudanças?
  - 2.3** As mudanças foram de acordo com a política adotada na época pelo governo?
  - 2.4** Quais as circunstancias que levaram essas mudanças ocorridas?
- 3.** Você participou do processo de discussão sobre os objetivos, metas, desenho do programa?
  - 3.1** Se sim: qual foi a sua participação e o grau da sua participação – pouca , médio ou decisivo?
    - Pouco = significa participar encaminhando propostas para as chefias
    - Médio =significa participar de reuniões com as coordenações
    - Decisivo = significa elaborar as propostas e executar
- 4.** No ano de 1998 ocorreu o final da centralização/descentralização por convênios e iniciou o processo de descentralização total pelas EEx (prefeituras e estados) com a execução do programa. Responda as seguintes perguntas desde que tenha vivenciado esse período.
  - 4.1** Você sabe quais os motivos que levaram o governo a optar pela descentralização total?
  - 4.2** Existiram obstáculos iniciais que influenciaram na garantia da eficiência desse novo modelo?
    - 4.2.1** Se sim, qual (is) as atitude(s) que os gestores federais tomaram de forma que assegurasse a eficiência desse modelo?

- 4.3** Como se dava a Prestação de Contas nesse período e quem era o responsável pela análise no FNDE?
- 4.4** Existia controle sobre a execução do programa?. Se sim: quais?
- 4.5** Existia participação social no controle do programa? Se sim, de que forma?
- 4.6** Existiam publicações a respeito do programa nesse período? Você conhece e pode citar?
- 4.6.1** Você participou de alguma publicação nesse período? Se sim, qual (is)?
- 4.7** Existia interação com outros programas interministeriais e intersetoriais? Se sim, quais e de que forma?
- 5.** Conhece as legislações que embasaram e embasam o programa? Se sim, consegue descrever as diferenças entre elas?
- 6.** Quais os nós críticos que você reconhece existir no programa atualmente?
- 7.** Quais os principais problemas que você acredita que pode impedir uma melhor eficiência do programa?
- 8.** O que você sugere para que o programa possa atingir um maior grau de efetividade, eficácia e eficiência?

## **ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO**

A presente pesquisa, **UM RESGATE HISTÓRICO DA GESTÃO DO PNAE NO PERÍODO 1999-2009**, tem como objetivo descrever historicamente a gestão do PNAE no período 1999-2009. Para seu desenvolvimento serão realizadas entrevistas semi-estruturadas, que serão gravadas e posteriormente transcritas na íntegra, com os servidores/colaboradores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia ligada ao Ministério da Educação (MEC), em Brasília. Dentre os procedimentos previstos não há previsão de qualquer desconforto ou risco para os participantes da investigação.

Em qualquer momento do estudo, o entrevistado pode ter acesso aos profissionais responsáveis pela pesquisa para esclarecimento de eventuais dúvidas ou mesmo para retirar o consentimento e deixar de participar do estudo, sem qualquer prejuízo. O principal investigador é a mestrande Albaneide Maria Lima Peixinho, orientada pelo professor doutor Nildo Alves Batista, no âmbito do Programa de Mestrado Profissional Ensino em Ciências da Saúde, podendo a primeira ser encontrada no Colina Bloco I, Apartamento 304, Asa Norte, Brasília/DF, telefone: 61.9309-0047.

Se houver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) – Rua Botucatu, 572 – 1º andar – cj 14, 5571-1062, FAX: 5539-7162 – E-mail: cepunifesp@epm.br.

As informações obtidas serão analisadas em conjunto, considerando todos os entrevistados, não sendo divulgada a identificação de nenhum. O entrevistado também terá direito de ser mantido informado, atualizado sobre os resultados parciais da pesquisa.

Não há despesas pessoais para o entrevistado em qualquer fase do estudo. Também não há compensação financeira relacionada à sua participação. Se existir qualquer despesa adicional, ela será absorvida pelo orçamento da pesquisa. O pesquisador compromete-se a utilizar os dados e o material coletado somente para esta pesquisa.

Acredito ter sido suficientemente informado a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, descrevendo o estudo para analisar e fazer um resgate histórico da gestão do PNAE no período 1999-2009.

Eu discuti com Albaneide Maria Lima Peixinho sobre a minha decisão em participar nesse estudo. Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que minha participação é isenta de despesas.

Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo.

---

Servidor/Colaborador

## ANEXO III PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO/HOSPITAL SÃO PAULO

Data: 15-07-2011 10:31:26  
Página 1/2  
Id = 8117

São Paulo, 04 de Dezembro de 2009  
CEP 1908/09

Ilmo(s). Sr(a).  
Pesquisador(a) Albaneide Maria Lima Peixinho  
Co-Investigadores:  
Disciplina/Departamento CEDESS da  
Universidade Federal de São Paulo/Hospital São Paulo  
Patrocinador Ausente (Recursos Próprios)

### CARTA DE APROVAÇÃO E PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA INSTITUCIONAL

Ref: Projeto de pesquisa intitulado:  
**'Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE'**

ÁREA TEMÁTICA ESPECIAL: Não há necessidade de envio à CONEP

CARACTERÍSTICA DO ESTUDO: Estudo de revisão de literatura

RISCO PACIENTE: Não se aplica

OBJETIVOS: Desenvolver um resgate histórico da evolução do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE, no período de 1999 a 2009.

RESUMO: Será utilizada uma metodologia histórica associada a uma abordagem qualitativa dos dados, evidenciada em análise documental. Esta análise será realizada a partir da leitura e análises comparativas das legislações existentes que nortearam o programa de 1999 a 2009, bem como a literatura sobre o programa desde a sua criação até o presente momento. Serão utilizados na pesquisa os sites de busca MedLine, LiLacs, PubMed e outros, desenvolvidas por publicações de autores e pelo próprio FNDE. Será realizada entrevistas com profissionais que vivenciaram a gestão nesse período, de forma semi-estruturadas, que serão gravadas e transcritas, e deverá conter os principais núcleos direcionados. A seleção desse grupo de entrevistados será a partir dos seguintes critérios: ter participado do programa na sua formulação e na sua execução nesse período ou ter publicado algum documento a partir da sua vivência no programa.

FUNDAMENTAÇÃO RACIONAL: Espera-se que os resultados da pesquisa venham a oferecer evidências sobre como foi desenvolvido o programa nessa década e que possa oferecer subsídios para que em outro momento possa analisar o histórico do PNAE com vistas a subsidiar futuras mudanças na gestão do Programa

MATERIAL E METODO: Descrito os procedimentos que serão realizados. Apresenta autorização do Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

TCLE: Apresentado adequadamente

DETALHAMENTO FINANCEIRA: Sem financiamento específico

CRONOGRAMA: 12 meses

OBJETIVO ACADÊMICO: Mestrado

PRIMEIRO RELATÓRIO PREVISTO PARA: 09/12/2010, os demais relatórios deverão ser entregues ao CEP anualmente até o término do estudo

O Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de São Paulo/Hospital São Paulo ANALISOU e APROVOU o projeto de pesquisa referenciado.

1. Comunicar toda e qualquer alteração do projeto e termo de consentimento livre e esclarecido. Nestas circunstâncias a inclusão de pacientes deve ser temporariamente interrompida até a resposta do Comitê.
2. Comunicar imediatamente ao Comitê qualquer evento adverso ocorrido durante o desenvolvimento do estudo.
3. Os dados individuais de todas as etapas da pesquisa devem ser mantidos em local seguro por 5 anos para possível auditoria dos órgãos competentes.



**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO/HOSPITAL SÃO PAULO**

Data: 15-07-2011 10:31:26

Página 2/2

Id = 6117

Atenciosamente,

**Prof. Dr. José Osmar Medina Pestana**  
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa da  
Universidade Federal de São Paulo/Hospital São Paulo