

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUCIANA DE MELO SORIANO KOPSCH

POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO E
DA GESTÃO NOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA, CAMPINA GRANDE DO SUL E
CURITIBA

CURITIBA

2021

LUCIANA DE MELO SORIANO KOPSCH

POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO E
DA GESTÃO NOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA, CAMPINA GRANDE DO SUL E
CURITIBA

Dissertação de Mestrado apresentado à Banca Examinadora como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais, do Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a Dr^a Gabriela Schneider.

CURITIBA

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Kopsch, Luciana de Melo Soriano.

Política de alimentação escolar : uma análise do financiamento e da gestão nos municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba / Luciana de Melo Soriano Kopsch. – Curitiba, 2021.
185 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientadora: Profª Drª Gabriela Schneider

1. Educação e Estado. 2. Merenda escolar. 3. Crianças – Nutrição. 4. Escolas – Organização e administração. 4. Escolas públicas – Araucária (PR). 5. Escolas públicas – Campina Grande do Sul (PR). 6. 7. Escolas públicas – Curitiba (PR). I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **LUCIANA DE MELO SORIANO KOPSCH** intitulada: **POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO E DA GESTÃO NOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA, CAMPINA GRANDE DO SUL E CURITIBA**, sob orientação da Profa. Dra. GABRIELA SCHNEIDER, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Fevereiro de 2021.

Assinatura Eletrônica
10/03/2021 17:58:01.0
GABRIELA SCHNEIDER
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
11/03/2021 09:16:09.0
ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
10/03/2021 16:05:06.0
ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
10/03/2021 15:23:36.0
RENATA PERES BARBOSA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
17/03/2021 11:15:57.0
JOSE MARCELINO DE REZENDE PINTO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

À minha família incansável em me apoiar.

*As meus alunos que despertaram minha luta
em defesa ao direito à educação.*

*Aos profissionais e cientistas da educação,
incansáveis na trincheira do direito e da
qualidade na educação.*

AGRADECIMENTOS

Quero primeiramente agradecer aos meus pais Orestino e Eloina que sempre acreditaram que a escola era o lugar certo para eu e meus irmãos Jefferson e Líliliana estarmos, que nos incentivaram e garantiram as condições para que concluíssemos a educação básica e nos estimularam a prosseguirmos nos estudos. Oriundos de famílias trabalhadoras e carentes economicamente, de pouca formação acadêmica, meus pais foram alicerces e lutaram para garantir mais educação formal do que tiveram, a eles meu respeito e profunda gratidão!

Ao meu companheiro, parceiro, sempre presente, sempre apoio, sempre auxílio, meu amor Ademir Kopsch, que esteve comigo desde a formação acadêmica em Pedagogia, nos meus projetos mirabolantes no magistério e no cuidado e atenção aos nossos filhos para que eu pudesse desenvolver minhas pesquisas.

Aos meus filhos Mariana, Ana e Arthur que por toda a infância acompanharam minhas jornadas pedagógicas, que em muitos momentos foram meus modelos vivos, ajudando nos meus experimentos, me dando sugestões, muitas ideias e me fazendo entender melhor meus alunos, servindo de inspiração em ser a professora que gostaria que eles tivessem!

Aos meus queridos, amados e intensos alunos, como deixar de agradecer à razão de me fazer acreditar que a educação é uma forma de intervenção no mundo, gratidão por acolherem meu espírito de professora aventureira, como já bem definiu Paulo Freire. Em especial a turma do 4º ano B - 2017, da Escola Municipal Castro em Curitiba, que construíram comigo o projeto Operação Lanche, trazendo toda a inquietação a respeito do direito à alimentação escolar adequada e de qualidade para todos os estudantes matriculados nas escolas públicas brasileiras. Obrigada, por me fazerem acreditar na professora pesquisadora que eu já era, tornando a partir do nosso projeto a realização dessa pesquisa científica tão cheia de significados!

Aos meus colegas profissionais da educação, que trabalharam comigo, que lutaram e lutam comigo, aos mestres que foram fundamentais na minha formação enquanto aluna da escola pública, aos que nunca desistem de acreditar e lutar por uma educação pública e de qualidade, somos guerreiras e guerreiros dessa trincheira e por ela empenhamos nossa dignidade profissional!

À minha orientadora Prof^a Dr^a Gabriela Schneider, que acolheu minhas inquietações, minha militância e meus sonhos de pesquisa, eram tantos que muitas vezes precisou me trazer pra realidade, de uma forma sempre gentil e educada, com sensibilidade e direcionamento.

A todos os professores do Núcleo de Políticas Educacionais (NUPE) da UFPR, tão atentos aos nossos percursos de pesquisas, sempre prontos para auxiliar, foram muitas aprendizagens, muitas descobertas e ressignificações a respeito do estudo das políticas educacionais.

Aos queridos professores da banca de avaliação, Prof^a Dr^a Ana Lorena de Oliveira Bruel, Prof^a Dr^a Adriana Dragone Silveira e Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto, que foram imprescindíveis desde a qualificação, meu sincero agradecimento por tornarem essa pesquisa ainda mais inquietante durante sua construção e conclusão.

Concluindo, meu muito obrigado a todos que de forma direta ou indireta colaboraram com este estudo, os profissionais que trabalham com a gestão e execução da alimentação escolar nas secretarias de educação das prefeituras dos doze municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), que se dispuseram a colaborar e maneira geral foram muito receptivos, aos meus amigos e colegas de trabalho do Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba (SISMMAC) e da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, que se envolveram nesse estudo e me enviaram tantas contribuições ao longo do desenvolvimento do trabalho, aos membros dos Conselhos de Alimentação Escolar que lutam em prol do direito à alimentação escolar adequada e de qualidade, desempenhando papel de resistência, participantes em alguns momentos dessa pesquisa.

Afinal, juntos somos muito mais fortes!

*“A própria precariedade da produção de sua existência a que
são condenados – comunidades carentes alunos carentes
como os vemos – pode nos levar a reduzir seus direitos
humanos a ter os meios elementares de sobrevivência.
Se os vemos apenas como “carentes” reduziremos
seu direito à educação, a um recurso para sair da
carência, para a sobrevivência”.*

Miguel G. Arroyo (2014, p. 76)

RESUMO

O fornecimento da alimentação escolar no Brasil nasce de uma necessidade nutricional, da fome, com uma visão assistencialista, que ao longo dos anos foi constituindo-se em um direito social e como política pública educacional, necessária para o atendimento de todos os estudantes matriculados nas redes públicas da educação básica, conhecido como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de caráter suplementar e gerido em âmbito local. Este estudo analisou através de pesquisa quantitativa com estudo de casos múltiplos a gestão e execução do PNAE em três municípios paranaenses: Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba, o seu funcionamento e o montante de recursos aplicados por esses municípios frente aos recursos recebidos do Governo Federal. O volume total de recursos destinados anualmente ao programa pela União é expressivo, transferidos aos Estados, Municípios e Distrito Federal através de assistência financeira automática feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), baseada no número de matrículas existentes nas redes de ensino conforme o censo do ano anterior e no total de dias letivos. Na garantia do acesso à alimentação escolar adequada as necessidades nutricionais, no período que o aluno permanece na escola, pois esse é um direito constitucional. Foram levantados aspectos referentes ao cumprimento de diretrizes nacionais, como a obrigatoriedade de no mínimo 30% de aquisição dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, o número de nutricionistas para o quadro técnico necessário para execução do PNAE, definido segundo o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), utilizando como referência o número de alunos matriculados nas redes de ensino. Também um levantamento quantitativo do valor alimentação aluno-dia praticado pelos municípios pesquisados no período de 2015 a 2019, agregando tanto os recursos recebidos do FNDE como o uso de recursos próprios na complementação. Foi utilizado como fonte principal para obtenção dos dados o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), contas on line de acesso público disponível no Portal do FNDE, que serviu de base para as análises. Foram encontradas inconformidades referentes à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar na execução do PNAE no município de Curitiba, que em contrapartida no período pesquisado foi o município que mais investiu recursos próprios. Também o quadro técnico de nutricionistas foi insuficiente nos três municípios para o atendimento aos alunos matriculados nas redes de ensino em todo o período pesquisado. Os resultados referente ao valor alimentação aluno-dia encontrado, frente aos modelos de gestão e execução do PNAE praticados nos municípios, foram na média do período pesquisado, na gestão Centralizada adotada pelo município de Araucária (R\$ 1,17), na gestão Descentralizada praticada pelo município de Campina Grande do Sul (R\$ 1,15) e na gestão Terceirizada implementada na rede municipal de ensino de Curitiba há mais de 20 anos (R\$ 4,28). Demonstrando que os recursos recebidos do Governo Federal mostraram-se insuficientes, à medida que os municípios pesquisados fizeram aporte regular e significativo de recursos próprios para garantir a oferta da alimentação escolar em suas redes de ensino.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Modelos de gestão e execução financeira.

ABSTRACT

The provision of school meals in Brazil arises from a nutritional need, from hunger, with an assistentialist vision, which over the years has become a social right and a public educational policy, necessary to attend all students enrolled in public education networks, call as the National School Feeding Program (PNAE), of a supplementary nature and managed at the local level. This study analyzed through quantitative research with multiple case studies the management and execution of the PNAE in three municipalities in Paraná: Araucária, Campina Grande do Sul and Curitiba, its functioning and the amount of resources applied by these municipalities in relation to the resources received from the Government Federal. The total volume of resources allocated annually to the program by the Union is expressive, transferred to the States, Municipalities and the Federal District through automatic financial assistance provided by the National Education Development Fund (FNDE), based on the number of enrollments in the educational networks as per the previous year's census and total school days. Ensuring access to adequate school food for nutritional needs during the period that the student remains in school, as this is a constitutional right. Aspects related to compliance with national guidelines were raised, such as the obligation to purchase at least 30% of foodstuffs from family farming, the number of nutritionists for the technical staff required to implement the PNAE, defined according to the Federal Council of Nutritionists (CFN), using as a reference the number of students enrolled in education networks. There is also a quantitative survey of the student-day meal value practiced by the surveyed municipalities in the period from 2015 to 2019, aggregating both the resources received by FNDE as the use of own resources in the complementation. The main source for data collection was the Accountability Management System (SiGPC), publicly accessible online accounts available on the FNDE Portal, which served as the basis for the analyses. Nonconformities were found regarding the acquisition of food from family farming in the execution of the PNAE in the municipality of Curitiba, which, in contrast, was the municipality that most invested its own resources in the period covered by the survey. The technical staff of nutritionists was also insufficient in the three municipalities to serve students enrolled in education networks throughout the surveyed period. The results referring to the value of student-day food found, compared to the models of management and execution of PNAE practiced in the municipalities, in the average of the period surveyed, were: in the Centralized management adopted by the municipality of Araucária (R\$ 1.17); in the Decentralized management practiced by the municipality of Campina Grande do Sul (R\$ 1.15) and in the Outsourced management implemented in the municipal education system of Curitiba for over 20 years (R\$ 4.28). The study demonstrates that the resources received from the Federal Government proved to be insufficient, as the municipalities surveyed made regular and significant contributions of their own resources to guarantee the supply of school meals in their education networks.

Keywords: Educational policies. National School Feeding Program. Financial management and execution models.

LISTA DE INFOGRÁFICOS

INFOGRÁFICO 1 – DIRETRIZES DO PNAE	50
--	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NÚMERO DE NUTRICIONISTAS NECESSÁRIO NO QUADRO TÉCNICO PARA EXECUÇÃO DO PNAE NAS REDES PÚBLICAS DE ENSINO	56
TABELA 2 – SÉRIE HISTÓRICA VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA REPASSADOS PELO PNAE – 2009 a 2017	74
TABELA 3 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA FNDE X VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA CAQi - 2020	78
TABELA 4 – RECURSOS RECEBIDOS PELO FNDE E EXECUTADOS PELO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS – 2015 a 2019.....	93
TABELA 5 – DADOS EDUCACIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019.....	101
TABELA 6 – Nº DE TURMAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019.....	102
TABELA 7 – RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE UTILIZADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019	102
TABELA 8 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA TOTAL EXECUTADO PELO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019.....	103
TABELA 9 - VALORES PAGOS RISOTOLÂNDIA PORTAL DA TRANSPARÊNCIA X VALORES PAGOS RISOTOLÂNDIA SIGPC PELO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2018	105
TABELA 10 – RECURSOS PRÓPRIOS GASTOS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019	109
TABELA 11 – DADOS EDUCACIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019.....	113
TABELA 12 – Nº DE TURMAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019.....	113
TABELA 13 – RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE UTILIZADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019	114
TABELA 14 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA AGREGADO RECURSOS DO FNDE E RECURSOS PRÓPRIOS DE COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019.....	114

TABELA 15 - ESTIMATIVA CUSTO COM FOLHA DE PAGAMENTO COZINHEIRAS (MERENDEIRAS) NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL - 2019.....	118
TABELA 16 – RECURSOS PRÓPRIOS GASTOS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019	120
TABELA 17 – DADOS EDUCACIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA – 2015 a 2019.....	123
TABELA 18 – Nº DE TURMAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA – 2015 a 2019.....	123
TABELA 19 – Nº DE UNIDADES TEMPO REGULAR E INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA – 2015 a 2019.....	124
TABELA 20 – RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE UTILIZADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019	125
TABELA 21 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA TOTAL COM RECURSOS DO FNDE E RECURSOS PRÓPRIOS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019	126
TABELA 22 - VALORES PAGOS TERCEIRIZAÇÃO ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X VALORES INFORMADOS NO SIGPC PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019	129
TABELA 23 – RECURSOS PRÓPRIOS GASTOS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019	131
TABELA 24 – CARACTERIZAÇÃO CENSO MUNICÍPIOS PESQUISADOS - 2010	138
TABELA 25 – MÉDIA MATRÍCULAS DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS, ARAUCÁRIA, CAMPINA GRANDE DO SUL E CURITIBA – 2015 a 2019.....	138
TABELA 26 - TOTAIS DE RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE E DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019	141
TABELA 27 - MÉDIA ANUAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS X MÉDIA QUOTA MUNICIPAL SALÁRIO-EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019	142
TABELA 28 – NÚMERO DE NUTRICIONISTAS NECESSÁRIO PARA QUADRO TÉCNICO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS - 2019	145

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO PNAE ADOTADOS PELOS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO - 2019.....	96
GRÁFICO 2 - PIB PER CAPITA MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA X PIB PER CAPITA BRASIL - 2018	101
GRÁFICO 3 - RECURSOS DO FNDE X RECURSOS PRÓPRIOS DE COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019	104
GRÁFICO 4 - RECURSOS EXECUTADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019.....	107
GRÁFICO 5 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019.....	108
GRÁFICO 6 – RECURSOS FNDE X GÊNEROS ALIMENTÍCIOS AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019.....	110
GRÁFICO 7 - PIB PER CAPITA DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL X PIB PER CAPITA BRASIL - 2018	112
GRÁFICO 8 – RECURSOS DO FNDE X RECURSOS PRÓPRIOS UTILIZADOS NA COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019	115
GRÁFICO 9 – RECURSOS EXECUTADOS FNDE E COMPLEMENTAÇÃO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019.....	119
GRÁFICO 10 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019.....	120
GRÁFICO 11 – RECURSOS FNDE X INVESTIMENTO PRODUTOS AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019	121
GRÁFICO 12 – PIB PER CAPITA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA X PIB PER CAPITA BRASIL – 2018.....	122
GRÁFICO 13 – RECURSOS DO FNDE EXECUTADOS X RECURSOS PRÓPRIOS UTILIZADOS NA COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019	127
GRÁFICO 14 – RECURSOS EXECUTADOS ADVINDOS DO FNDE E DE COMPLEMENTAÇÃO EM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E OUTRAS DESPESAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019.....	128

GRÁFICO 15 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019	130
GRÁFICO 16 – RECURSOS FNDE X INVESTIMENTO PRODUTOS AGRICULTURA FAMILIAR NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019.....	134
GRÁFICO 17 – MÉDIA RECURSOS EXECUTADOS RECEBIDOS DO FNDE X RECURSOS PRÓPRIOS UTILIZADOS NA COMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019	139
GRÁFICO 18 - VALOR AGREGADO ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA COM RECURSOS DO FNDE + RECURSO DE COMPLEMENTAÇÃO DECLARADOS NO SIGPC – 2015 a 2019	140
GRÁFICO 19 - MÉDIA DO INVESTIMENTO DE RECURSOS NA AGRICULTURA FAMILIAR PELOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019.....	143
GRÁFICO 20 - MÉDIA PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM PRODUTOS PROVENIENTES DA INDÚSTRIA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019	144

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MUNICÍPIOS QUE FORMAM O PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO DA RMC	91
FIGURA 2 - REGISTRO DE VALORES EMPENHADOS DOS RECURSOS DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DE CONTRATO COM RISOTOLÂNDIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2017	132
FIGURA 3 - REGISTRO DE VALORES EMPENHADOS DOS RECURSOS DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DE CONTRATO DA DENJUD, NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2020.....	132

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – INFORMAÇÕES EXECUÇÃO PNAE NOS SITES PREFEITURAS/ SECRETARIAS EDUCAÇÃO.....	92
QUADRO 2 – MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO PNAE PRATICADA PELOS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO - 2019.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AE	- Alimentação Escolar
AEE	- Atendimento Educacional Especializado
AF	- Agricultura Familiar
ART	- Artigo
CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
CAEs	- Conselhos de Alimentação Escolar
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	- Custo Aluno Qualidade
CAQi	- Custo Aluno Qualidade Inicial
CE	- Ceará
CEASA	- Central Estadual de Abastecimento
CF	- Constituição Federal
CFN	- Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	- Controladoria-Geral da União
CNA	- Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	- Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNPJ	- Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CSA	- Comitê de Segurança Alimentar
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
DR	- Doutor
DR ^a	- Doutora
DUDH	- Direito Universal ao Direito Humano
EBIA	- Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EEx	- Entidade Executora
EExs	- Entidades Executoras
EF	- Ensino Fundamental
EI	- Educação Infantil
EIRELE	- Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
EM	- Ensino Médio
ET AL	- E Outros
FAE	- Fundo de Assistência ao Estudante
FAO ONU	- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEAE	- Fundo Especial de Alimentação Escolar

FENAME	- Fundação Nacional do Material Escolar
FINSOCIAL	- Fundo de Investimento Social
FIPE	- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
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
FPE	- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
IA	- Insegurança Alimentar
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INAE	- Instituto Nacional de Assistência ao Estudante
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI	- Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPCA	- Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA	- Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCD	- Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos
ITR	- Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural
KM	- Quilômetro
KM ²	- Quilômetro quadrado
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LBD	- Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDE	- Laboratório de Dados Educacionais
LOSAN	- Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional
LTDA	- Sociedade Limitada
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
ME	- Microempresa
MEC	- Ministério da Educação
MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	- Ministério da Fazenda
NME	- Novo Mais Educação
NUPE	- Núcleo de Políticas Educacionais
MPPR	- Ministério Público do Paraná
MPv	- Medida Provisória
Nº	- Número

NP	- Não Paginado
NR	- Nova Redação
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	- Organização Mundial do Comércio
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAA	- Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	- Programa Bolsa Família
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
PMA	- Programa Mundial de Alimentos
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PME	- Programa Mais Educação
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNLD	- Programa Nacional do Livro e do Material Didático
POF	- Pesquisa de Orçamentos Familiares
PR	- Paraná
PROF	- Professor
PROF ^a	- Professora
PRONAN	- Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
RMC	- Rede Metropolitana de Curitiba
RME	- Rede Municipal de Ensino
SA	- Segurança Alimentar
SAN	- Segurança Alimentar e Nutricional
SD	- Sem Data
SEDUC	- Secretaria de Estado da Educação
SIGECON	- Sistema de Gestão de Conselhos
SiGPC	- Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SME	- Secretária Municipal de Educação
SIOPE	- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SIS	- Síntese de Indicadores Sociais
SISMMAC	- Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba
SISAN	- Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
TCE	- Tribunal de Contas Estaduais
TCU	- Tribunal de Contas da União
UEI	- Unidade de Educação Integral

UEX	- Unidade Executora
UEXs	- Unidades Executoras
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	- Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	- Universidade de São Paulo
VT	- Valor Transferido

LISTA DE SÍMBOLOS

§	- Parágrafo
@	- Arroba
%	- Por cento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	24
2 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ENQUANTO DIREITO EDUCACIONAL, A HISTÓRIA E SUAS NUANCES.	31
2.1 ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO HUMANO, UNIVERSAL E CONSTITUCIONAL	31
2.2 FOME NO BRASIL E O DIREITO SOCIAL.....	36
2.3 O DIREITO À EDUCACAO E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	41
3. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, A REGULAMENTAÇÃO, O FINANCIAMENTO E SUA EXECUÇÃO	46
3.1 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL, UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA: DO ASSISTENCIALISMO AO DIREITO	46
3.2 A LEGISLAÇÃO DO PNAE ANTES E DEPOIS DE 2009.....	51
3.3 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, DAS CAIXAS ESCOLARES PARA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA DO GOVERNO FEDERAL.....	58
3.4 OS MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR LOCAL.....	81
3.5 COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS NA EXECUÇÃO DO PNAE.....	86
4. PERCURSO METODOLÓGICO, CONHECENDO A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ÂMBITO LOCAL	90
5. ANÁLISE DOS MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE EM ÂMBITO LOCAL, DADOS ESPECÍFICOS E COMPARADOS.	100
5.1 ARAUCÁRIA, MODELO DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE CENTRALIZADA	100
5.2 CAMPINA GRANDE DO SUL, MODELO DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE DESCENTRALIZADA	112

5.3 CURITIBA, MODELO DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE TERCEIRIZADA.....	122
5.4 ANÁLISE DA GESTÃO E EXECUÇÃO ENTRE ARAUCÁRIA, CAMPINA GRANDE DO SUL E CURITIBA.....	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
REFERÊNCIAS.....	153
APÊNDICE 1 – FORMULÁRIO ELETRÔNICO PESQUISA PRÓPRIA	170
APÊNDICE 2 - MARCO REFERENCIAL MOVIMENTOS SOCIAIS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE COMBATE À FOME NO BRASIL.....	172
APÊNDICE 3 – INFOGRÁFICO DESPESAS MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	176
APÊNDICE 4 – MARCO REGULATÓRIO LEGISLAÇÃO FNDE / PNAE.....	177
APÊNDICE 5 - DISTRIBUIÇÃO KITS ALIMENTAÇÃO PANDEMIA COVID- 19 NOS MUNICÍPIOS DA RMC.....	182

1 INTRODUÇÃO

A alimentação escolar (AE) é parte da rotina e do cotidiano das unidades educacionais, inserida na política educacional brasileira como um direito garantido aos estudantes matriculados nas redes públicas de ensino e, portanto, um dever do Estado em todas as etapas da educação básica, expresso na Constituição Federal (CF) de 1988, artigo 208:

[...] o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A alimentação escolar configura-se dentro dos programas suplementares da política educacional do Ministério da Educação (MEC), os quais devem ser garantidos também com a participação dos entes federados. Atualmente, esses programas suplementares são subsidiados pelo Governo Federal que envia recursos através de ações específicas, no caso da AE, isso se dá por meio Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gerido por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os recursos advindos desse programa servem para custeio no provimento da alimentação escolar, conforme a Lei nº 11.947 de 2009, que dispõe também sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme descrito no artigo 5º desta lei:

Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas às disposições desta Lei.
§ 1º. A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.
§ 2º. Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios. (BRASIL, 2009).

Dessa forma cada ente federativo, seja estadual ou municipal, faz (ou não) dentro de suas condições orçamentárias a complementação com recursos próprios, necessária para execução de sua política de alimentação local, adotando o modelo

de gestão e execução que considerar a mais adequada e peculiar a sua realidade, seguindo as diretrizes da Lei nº 11.947 de 16/06/2009, (conhecida com a lei do PNAE) resoluções e normativas do FNDE.

A gestão local, estadual e municipal, portanto, é um aspecto a ser considerado para compreender como a política opera. Sendo assim, o presente trabalho tem como questão de pesquisa: como funciona e qual o montante de recursos investidos na alimentação escolar em três municípios paranaenses com modelos de gestão e execução diferentes: Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba.

O objetivo central dessa pesquisa foi analisar os modelos de gestão e execução da política de alimentação escolar em redes de ensino municipais pertencentes ao primeiro anel metropolitano do Paraná.

Tendo como objetivos específicos caracterizar os municípios em termos de modelo de gestão e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, aferindo tais dados com sua capacidade de oferta; Analisar o impacto dos recursos advindos do FNDE frente à complementação com recursos próprios investidos pelos municípios; Comparar os custos da alimentação escolar praticados por esses municípios cotejando com os modelos de gestão e execução do PNAE.

Para este estudo foi utilizada pesquisa com abordagem quantitativa para mensuração dos dados (FLICK, 2013) com finalidade exploratória. Através de estudo de casos múltiplos (VENTURA, 2007) como procedimento, na análise dos dados de forma individual para comparação de desempenho frente à execução do PNAE, com levantamento documental e coleta de dados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) como fonte principal. Para melhor compreensão dos dados quantitativos foram agregados também dados qualitativos (GATTI, 2004).

Além disso, buscou-se avaliar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal com indicadores baseados nas leis, normativas e resoluções que regulamentam a política de alimentação escolar executada pelos entes públicos responsáveis pelo fornecimento da AE.

Problemática que surgiu de uma inquietação prática da pesquisadora em sua relação com o público alvo da política de alimentação escolar, os alunos. Por muitas vezes na vivência em sala de aula entreviu enquanto uma agente da política, problematizando em sua prática a respeito da oferta, da qualidade, do financiamento e do direito à alimentação escolar. E a partir de um projeto que discutiu com a

comunidade escolar sobre a alimentação ofertada pelo ente público municipal, trouxe essas indagações para pesquisa acadêmica em busca de aprofundamento teórico e empírico.

Durante a revisão bibliográfica no portal de teses, dissertações e de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando as palavras-chave: alimentação escolar, PNAE e direito à educação, com recorte temporal de 2009 a 2019, devido à regulamentação do PNAE através da Lei nº 11.947 de 2009 e os dados de prestação de contas do SiGPC, disponíveis no momento da pesquisa apenas até 2019. Foram encontrados muitos trabalhos que têm a alimentação escolar como objeto de pesquisa, em sua maioria concentrados na área de segurança alimentar, nutrição, ciências sociais, entre outros assuntos relacionados às questões de saúde e de fomento à agricultura familiar, poucos na área da educação e de políticas educacionais, mas foi possível analisar alguns, que são relevantes para discussão que propõe este estudo.

Como evidenciaram Libermann e Bertolini (2015, p. 3545), analisando o banco de periódicos da CAPES na busca das tendências de pesquisa em políticas públicas do PNAE, no período de 2008 a 2013, “com isso conclui-se que as principais tendências de pesquisa na área de políticas públicas que predominam no Brasil através do Programa de Alimentação Escolar, se caracterizam pelo estudo de estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional [...]”. Durante a busca dos trabalhos foi observado também que o PNAE apareceu muito citado dentre as políticas sociais e em pesquisas que abordaram outros programas da educação como: Programa Mais Educação, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Proinfância, Jovens do Futuro, Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária, entre outros.

Segundo Andrade (2017) existe uma escassez de pesquisas acadêmicas que avaliem os modelos de gestão do PNAE, em sua pesquisa analisou os resultados da implementação do programa nas capitais brasileiras, trabalho semelhante realizado por Stolarski (2005), que avaliou a execução do PNAE nos 27 Estados da federação e suas respectivas capitais, ambas as pesquisas apontaram vantagens e desvantagens nos modelos de gestão e execução escolhidos pelos Estados e Municípios. Já esta pesquisa pretende colaborar com a análise do financiamento na gestão e execução da política de alimentação escolar local,

mensurando os recursos recebidos do Governo Federal e a complementação com recursos próprios na oferta da alimentação escolar em redes municipais de ensino.

O que tornou muito peculiar este estudo, foi olhar para alimentação escolar dentro do campo das políticas educacionais, sem desconsiderar as pesquisas de outras áreas, mas trazendo as especificidades de uma pesquisa na área da educação, buscando uma perspectiva crítica, que segundo Mainardes (2009), demanda de uma análise da totalidade, suas múltiplas relações e uma investigação aprofundada tanto das mediações mais amplas como das mais imediatas.

No intuito de buscar esse aprofundamento mais imediato foi feito um recorte que incluiu os doze municípios que formam o primeiro anel metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), que segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2004) são: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. Esse recorte se justifica pela proximidade da capital Curitiba, local que a pesquisadora reside e trabalha, facilitando assim a complementação de dados *in loco*¹. Diante dos modelos praticados nesses municípios, foram definidos três modelos de gestão e execução do PNAE distintos, a gestão centralizada, descentralizada e terceirizada, para uma análise mais aprofundada de comparação entre os modelos, conforme os objetivos desta pesquisa.

Segundo Chaves e Brito (2006, p.37, grifo do autor) “[...] o estado ou município escolhe a forma de gestão da alimentação escolar, podendo ser **centralizada, escolarizada ou descentralizada, semi-descentralizada e terceirizada**”. Mesmo o modelo de gestão e execução sendo uma “escolha”, os modelos já são pré-determinados pelo FNDE, que regula a Política Nacional de Alimentação Escolar.

Segundo Santos; Costa e Bandeira (2016, p. 319), “um município pode ter mais de um tipo de gestão [...]”, entendendo-se aqui gestão como a forma que o município administra os recursos, executa o PNAE e oferta a alimentação escolar em sua rede. Devido as redes de ensino apresentarem condições estruturais e organizacionais distintas, ao escolher o modelo de gestão e execução da política de alimentação escolar, é necessário considerar cada realidade, suas necessidades e

¹ No local.

especificidades. “Cada Município ou Estado oferece alimentação escolar de qualidade utilizando o tipo de gestão que mais se adequa à sua realidade”. O conceito de qualidade é definido a partir dos parâmetros que estão previstos na legislação do PNAE.

Cabe destacar que o Governo Federal, por meio do FNDE, faz assistência financeira para execução do PNAE, a qual está condicionada ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo programa através de resoluções e documentos norteadores, como a Cartilha Nacional da Alimentação Escolar (BRASIL, 2015, p. 11) na qual descreve como público alvo do programa “[...] os alunos da educação básica pública e também de escolas filantrópicas e comunitárias, conveniadas com o poder público, sendo este, portanto, corresponsável pela alimentação escolar dos alunos das redes públicas de ensino”.

A alimentação escolar tornou-se política pública no Brasil em razão da fome, da desnutrição infantil, segundo Peixinho (2013, p. 910), as primeiras ações envolvendo alimentação no Brasil surgiram na “[...] década de 1930, quando a fome e a desnutrição foram reconhecidas como graves problemas”. Essas primeiras ações se destinaram para a alimentação dos trabalhadores, para que somente na década de 1950 se efetivasse a primeira ação voltada à alimentação escolar, denominada “a Campanha de Merenda Escolar, contando com a ajuda de doações internacionais de alimentos”. Os recursos nesse início eram provenientes do *United Nations Children’s Fund*² (UNICEF) conhecido no Brasil como Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI); (PEIXINHO, 2013).

O Brasil ainda luta em pleno século XXI com a problemática da fome, segundo a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados Federais, o Brasil avançou no combate da fome com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA³) e da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), resultando em 2014 na retirada do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU).

Agora, de acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO ONU) o Brasil está voltando ao Mapa da Fome. Um

² Fundo das Nações Unidas para a Infância.

³ Por meio da Medida Provisória nº 870 (MP 870), editada pelo presidente Jair Bolsonaro em seu primeiro dia de governo, o CONSEA foi extinto, o que fragiliza sobremaneira o funcionamento do SISAN e compromete processos de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada em todas as esferas de governo. (CASTRO, 2019, p. 2).

caminho contrário ao anterior. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), do IBGE, entre 2016 e 2017, a pobreza da população passou de 25,7% para 26,5%. Já os extremamente pobres, que vivem com menos de R\$ 140 mensais, pela definição do Banco Mundial, saltaram de 6,6%, em 2016, para 7,4%, em 2017. (BRASÍLIA, 2019, n.p.).

E nesse cenário tão desfavorável em que o Brasil se encontra, conclui-se que a alimentação escolar cumpre um papel importante no combate à fome, pois segundo o relatório anual do Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2018, p.19), através do Centro de Excelência Contra a Fome, com sede no Brasil, o PNAE beneficiou “[...] mais de 40 milhões de crianças em 5565 municípios brasileiros e no Distrito Federal”. Mas seriam esses os objetivos do programa, somente o combate à fome e o assistencialismo? Ou já percorremos um terreno árido na construção do direito a uma educação pública de qualidade onde a alimentação escolar é parte integrante dela?

Considera-se que o Programa Nacional de Alimentação Escolar faz parte do escopo do direito à educação, como também o acesso a uma alimentação adequada, um direito fundamental que faz parte do direito à vida, portanto, deve ser garantido para todos sem distinção, inclusive durante o tempo de permanência na escola.

O direito à educação está estabelecido no Brasil através da CF de 1988 e cada vez mais sendo entendido como um conjunto de oportunidades educacionais, que visa à qualidade da educação básica com plenas condições de acesso e permanência. É inegável a garantia de direitos fundamentais para preservação da vida, como o acesso a uma alimentação adequada, e que o acesso e a qualidade deste e de outros direitos têm relação com o direito à educação (XIMENES, 2014).

Este trabalho foi organizado da seguinte forma, o segundo capítulo tratará da alimentação enquanto direito humano, aspectos históricos da fome no Brasil, a garantia do direito social e sua relação com a Política Nacional de Alimentação Escolar.

No capítulo três um percurso histórico da regulamentação da política de alimentação escolar, do direito constitucional, o financiamento do PNAE e os modelos de gestão e execução presentes nas diretrizes do programa, gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

No capítulo quatro é apresentada a metodologia e o levantamento dos primeiros dados referentes aos modelos de gestão e execução do PNAE nos doze

municípios do primeiro anel metropolitano, conhecimento fundamental para o início desse estudo e a delimitação dos passos seguintes.

A partir da escolha dos três municípios para um estudo de casos múltiplos, no capítulo cinco são apresentados os resultados encontrados referentes aos recursos utilizados na gestão e execução da política de alimentação escolar local, tanto dos recursos recebidos do FNDE, como dos recursos próprios utilizados na complementação, conforme os modelos de gestão e execução do PNAE adotados pelos municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba.

2 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ENQUANTO DIREITO EDUCACIONAL, A HISTÓRIA E SUAS NUANCES

Ao discutir o direito a alimentação escolar é necessário rever alguns conceitos do direito humano a uma alimentação adequada, direito universal e incontestável do ponto de vista da vida.

Estar alimentado é,

[...] uma condição básica da condição humana: a condição biológica de nossa espécie. Dimensão que nossa cultura reconheceu como o primeiro direito: comer, alimentar o corpo, lutar contra a fome, a desnutrição, a mutilação, a morte. Direito à vida. Um direito que condiciona todos os direitos humanos. Não é mais um [...] Não se garante nenhum direito sem corpos vivos, **alimentados**, respeitados. (ARROYO, 2014, p. 128, grifo nosso).

Falar de alimentação adequada e não citar a fome deixa o texto fora de contexto, pois a fome existe, ela é real e muitas vezes faz parte do cotidiano escolar. Discutir o direito a uma alimentação adequada dentro do conceito da segurança alimentar é primordial para se pensar a política de alimentação escolar e o papel do Estado na garantia de uma alimentação nutritiva para todos os alunos, quando estes permanecem no ambiente escolar entre quatro a dez horas do seu dia.

Entender um pouco da trajetória dessa política, em que contexto surgiu e como evoluiu até se tornar um direito constitucional, com financiamento público, é determinante para compreender os objetivos e o papel que ocupa na política educacional em âmbito nacional e local.

2.1 ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO HUMANO, UNIVERSAL E CONSTITUCIONAL

Os direitos humanos fazem parte de uma construção histórica através do tempo, constituídos e regulados por legislações e acordos internacionais, também conquistados através das lutas de movimentos sociais e respaldados juridicamente. Segundo Bobbio (2004), os direitos naturais são históricos, nascidos de uma concepção individualista da sociedade que foram se moldando ao longo do tempo pois, não são estáticos, mas mutáveis. Conforme a necessidade humana e da

sociedade, os direitos sofrem alterações, tanto do ponto de vista individual, como coletivo, numa concepção mais humanista e moderna.

Sabemos hoje que também os direitos ditos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação. (BOBBIO, 2004, p.32).

De forma geral e internacional o documento que fundamenta os direitos humanos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, proveniente do desenvolvimento de uma nova configuração, que passou a ver não só os direitos da natureza humana, mas ampliando o olhar para os direitos de cidadão, que dialogam com os princípios da universalidade de forma mais concreta e positiva.

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais. (BOBBIO, 2004, p.30).

Mesmo os direitos humanos sendo universais para sua efetivação necessitam da regulamentação de cada Estado, adequando nesse processo dialético às necessidades de cada povo, habitante e cidadão. Assim como o direito humano a uma alimentação adequada é universal e um direito fundamental, no pleno exercício da cidadania, pois “a alimentação para o ser humano deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã” (BURITY *et al.*⁴, 2010, p. 16).

Segundo (CHAUI, 1989, n.p.) o homem por ele mesmo não é capaz de garantir a efetividade de seus direitos, necessitando recorrer ao aparato dos direitos civis e das leis, através do Estado.

De fato, quando se lê a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 percebe-se que a carta dos direitos humanos pressupõe a existência de repúblicas democráticas (mesmo que seja a democracia formal proposta pelo liberalismo), tanto assim que cada um dos direitos declarados tem como referência a existência de um poder público generalizador que opera segundo a lei, e também pressupõe que os homens, com seus direitos ali declarados, são cidadãos.

⁴ E outros (palavra original da abreviação *et alii* do latim).

O Estado como o regulador dos direitos, tem a responsabilidade de suprir e fazer cumprir a Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNIC, 2009), principalmente para populações em situação de risco, mas a realidade mostra muitas vezes o favorecimento de determinadas classes sociais em detrimento das camadas mais carentes.

Somos uma sociedade profundamente marcada pelas desigualdades sociais de toda sorte, e, além disso, somos a sociedade que tem a maior distância entre os extremos, a base e o topo da pirâmide socioeconômica. (BENEVIDES, 2012, p. 3).

Diante dessa realidade de pobreza, desigualdades sociais e da pressão dos movimentos sociais foram formuladas muitas políticas públicas, um dos instrumentos do Estado no exercício da sua responsabilidade de buscar amenizar as desigualdades e proteger os direitos de todos, na garantia de proteção à vida, ao bem-estar, à liberdade, à educação, à saúde, entre outros direitos fundamentais e essenciais à vida humana.

Mas será que a alimentação é apenas uma necessidade fisiológica, orgânica, essencial para sobrevivência humana? Segundo Ribeiro (2008) a alimentação para o homem é mais do que somente uma necessidade vital, funcional ou elementar, vai para além disso, é uma necessidade social que diferencia os homens dos animais. Mas em que circunstâncias o direito à alimentação deve vir imbuído? Somente da concepção de nutrir, de algo necessário para continuação da vida ou impregnado de sentido social, do partilhar o pão, de um direito pertencente ao ser cidadão?

Afinal, não somos somente corpos, somos mentes, sentimentos e necessidades sociais, assim como está expresso na Constituição Federal de 1988, no artigo 6^o⁵:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

⁵ Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

Nesse sentido pode-se afirmar que o direito à alimentação é também um direito social no Brasil, que vem atrelado a outros direitos muito importantes para esse ser social, necessários para o pleno desenvolvimento da cidadania e da dignidade humana. Segundo Ribeiro (2008) a alimentação é uma das necessidades elementares da vida humana, que precisa vir acompanhada de condições adequadas para suprir suas necessidades biológicas, suprir a necessidade de viver em sociedade tendo garantido seus direitos sociais para tal.

Ao tratar do direito à alimentação, é importante salientar de que alimentação se está falando. Aqui será abordado o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), reafirmado na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), através da Lei nº 11.346 de 15/09/2006, que trouxe esse contexto humano, social e de proteção do Estado, destacados no art. 2º:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. (BRASIL, 2006).

SAN é um conceito em construção, conforme descreve Burity *et al.* (2010), com uma primeira relação ao termo logo após a Primeira Guerra Mundial, advindo do conceito de segurança nacional que se referia à capacidade dos países produzirem sua própria alimentação, evitando ficarem vulneráveis com possíveis embargos e boicotes vindos de países rivais. Já a partir da Segunda Guerra Mundial “[...] **a segurança alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos**” (BURITY *et al.* 2010, p 11, grifo do autor), a partir desse conceito iniciaram-se muitas ações de distribuição de produtos alimentícios excedentes de países ricos. E se havia países ricos automaticamente tinha os considerados pobres, entre eles o Brasil, que também recebeu ajuda internacional.

Quando se fala em pobreza, também se fala em fome, fenômeno que afeta todo o planeta, até os países considerados ricos do ponto de vista da economia

mundial. O conceito de fome, muitas vezes, é substituído pelos conceitos desnutrição/ subnutrição e insegurança alimentar, “[...] conceitos importantes, mas que não podem substituir o conceito de fome, pois não tem a mesma capacidade explicativa” (RIBEIRO, 2008, p. 29).

Se na década de 40 o Brasil foi considerado um país pobre, atualmente segundo o Governo Federal⁶ o Brasil participou da Organização Mundial do Comércio (OMC) como um país em desenvolvimento, mas essa melhora estrutural e econômica não deve trazer a ilusão de que não temos mais casos de miséria, fome e insegurança alimentar, as quais merecem muita atenção, com a manutenção das políticas públicas do DHAA.

Nos países em desenvolvimento, a situação socioeconômica da população é um aspecto importante que deve ser considerado na concretização do DHAA, pois ainda que haja expansão, crescimento e desenvolvimento da economia e certa melhora nos indicadores sociais, as desigualdades sociais e econômicas, étnico-raciais, de gênero e de acesso e disponibilidade aos alimentos permanecem como problemas estruturais a serem enfrentados. (GUERRA; MANCUSO; BEZERRA, 2019, p. 3390).

Ferraz (2013) descreve a alimentação saudável como aquela que satisfaz as necessidades nutricionais, que seja segura para o consumo humano, isenta de substâncias prejudiciais à saúde e culturalmente aceitável.

Nessa perspectiva do acesso a uma alimentação saudável Burity *et al.* (2010) ressalta que, o modo de vida das sociedades modernas dificulta em muito práticas alimentares saudáveis, mesmo entre os mais ricos, com atividades de lazer sedentárias, alto consumo de alimentos ricos em gordura, açúcar, sódio, causando doenças na faixa etária adulta, mas que vem aumentando a incidência também em crianças de doenças relacionadas à obesidade, diabetes, altos níveis de colesterol e hipertensão.

A alimentação e nutrição adequadas são requisitos básicos para o crescimento e desenvolvimento humano ideal e devem estar inseridas em ações integradas de promoção de modos de vida saudáveis, lembrando que os direitos humanos (paz, alimentação, terra e território, moradia, renda, educação, ecossistema estável, justiça social e equidade) são indivisíveis e interdependentes. (BURITY *et al.*, p.158).

⁶ Portal Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/negociacoes-comerciais/omc-organizacao-mundial-do-comercio/sobre-a-omc>>. Acesso em 12/11/2020.

Discutir alimentação saudável e nutritiva no contexto do DHAA é importante, assim como as políticas sociais de combate à fome no Brasil, sua relação com a política de alimentação escolar e a construção do direito ao acesso a uma alimentação adequada também no período de permanência na escola, conforme será apresentado no próximo tópico.

2.2 FOME NO BRASIL E O DIREITO SOCIAL

O Brasil sempre foi um país de muitas riquezas naturais, não é a toa que atraiu tantos olhares para si e atrai até hoje, foi colonizado pelos portugueses, teve seus indígenas dominados, muitos exterminados, escravizados, expostos às doenças, a morte (CARVALHO, 2002), situação de extermínio recorrente ainda hoje, infelizmente. É necessário falar desse lugar de origem, para entender que a colonização nos deixou uma herança de desigualdades, pobreza e consequentemente de sofrimento pela fome.

A fome é tema de debates e embates que permeiam movimentos, ações sociais e políticas públicas no Brasil há muito tempo, mas se havia (e ainda há) tantas riquezas como explicar a miséria e a fome? Para Barros; Henriques e Mendonça (2000), o Brasil não é um país pobre, mas que possui muitas pessoas vivendo em situação de pobreza decorrente da injustiça social e da desigualdade social e econômica.

Em 1946 a fome entra em grande ascensão no debate, com o lançamento do livro do então médico e nutrólogo Josué de Castro, intitulado Geografia da Fome, trazendo uma discussão mais ampla sobre os tipos de fome existentes. As quais ele classificou de fome epidêmica, aquela que é “[...] causada por desastres naturais ou por guerras, onde esses fenômenos levam à fome total, a inanição” (RIBEIRO, 2008, p. 40), e a fome endêmica aquela velada, oculta, que coloca a população em situações de fome por longos períodos, e por ser parcial não chama tanto a atenção como a fome epidêmica, a fome total, mas que também traz muitos prejuízos nocivos ao ser humano. Naquela época Josué de Castro apontou o sertão nordestino como uma região onde a fome endêmica era presente.

A partir de então começaram a surgir no Brasil discussões e ações governamentais de combate à desnutrição também voltada para a alimentação escolar, impulsionados pelo próprio Josué de Castro, que passou a integrar conselhos internacionais como da ONU, e na sequência dando início a sua carreira política como deputado federal⁷, sempre levantando essa bandeira de combate à fome. Assim começaram a surgir os primeiros,

[...] avanços técnico-científicos do setor de nutrição e alimentação, registrando, assim o esforço de um grupo de intelectuais que ao diagnosticar os problemas nutricionais do povo brasileiro propunha a solução dos mesmos através da ação centralizadora do Estado e da valorização das ações técnicas planejadas e desenvolvidas por profissionais, que neste caso eram os médicos nutrólogos liderados por Josué de Castro. Vale reafirmar que foi este grupo de profissionais que traçou a linha mestra para a ação política do Estado voltada para a alimentação escolar. (PIPITONE, 1997, p. 8).

Desde então a alimentação escolar passou a ser vista também como uma ação assistencialista⁸ do governo no combate à fome e a desnutrição, visão que até hoje gera opiniões controversas entre os estudiosos.

Para Arruda (2018, p. 80) o governo muitas vezes se utiliza da política de alimentação escolar para falar da qualidade na educação através do Programa Nacional de Alimentação Escolar, condicionando a frequência e o rendimento à oferta da alimentação, o que considera um equívoco, já que “[...] a escola é uma instituição que tem como finalidade o ensino-aprendizagem”. Atribuindo a escola uma função assistencial que não lhe é peculiar, mas muitas vezes necessária diante da vulnerabilidade que se encontram muitos alunos da escola pública.

Sendo assim, essa educação de qualidade para todos, além de ser aferida pela disponibilização de alimentação na escola que é o lugar de formação humana, de aprender, de se instruir, é destinado aos alunos da classe pobre, que precisam se alimentar na escola, que vão à escola, muitas vezes, não com o intuito de aprender, mas para comer. Nem sempre possuem alimento em casa, e a merenda seria a única ou uma das únicas refeições do dia, e, sem alimento não se vive, não se estuda, nem se trabalha, por ser a própria condição para sobrevivência humana. (ARRUDA, 2018, p. 81).

⁷ Josué de Castro foi deputado federal pelo estado de Pernambuco de 1954 a 1962.

⁸ O cunho assistencialista se deu pelo formato do programa na sua origem, a partir de programas de combate à desnutrição, “[...] tomando uma conotação de um programa de suplementação alimentar para escolares de baixa renda”. (SILVA; SANTOS; SOARES, 2018, p. 2).

Essa parece ser uma visão distorcida da que está colocada nos documentos que regem o PNAE, mesmo que para muitos essa seja realmente a prática, frente às desigualdades sociais e educacionais que criam muitas vezes um abismo entre os alunos atendidos pela escola pública e os de escolas particulares. Que em tese, por estarem numa condição social mais privilegiada já tem garantido o acesso à qualidade e quantidade de alimentos adequados, o que não é necessariamente verdadeiro, pois um estudante pode não passar privação de alimentos, mas não estar nutrido, pois a alimentação escolar como já foi abordado, é um direito na perspectiva de uma alimentação adequada, que de fato supra as necessidades nutricionais no período de permanência na escola, mas somente na rede pública.

O PNAE é uma política que visa garantir uma alimentação balanceada e nutritiva no período escolar, pois como já argumentado por Arruda (2018), alguns fazem da alimentação escolar sua única refeição, mas não só por isso ela precisa ser de qualidade, independente da condição social, esteja o aluno em situação de vulnerabilidade ou não, a qualidade deve estar presente na AE no âmbito da nutrição. Cabe ressaltar que nenhum ser humano deve ser privado de uma alimentação adequada, estando ou não na escola, e reforçar que todos os alunos matriculados nas escolas públicas brasileiras, independente de sua condição socioeconômica, têm o direito segundo a legislação vigente, ao acesso a uma alimentação adequada, nutritiva e balanceada durante o período escolar.

A política de alimentação escolar não se propõe a resolver o problema da fome no Brasil, mas é uma política importante do ponto de vista educacional, já que visa garantir o mínimo necessário de nutrientes que os alunos têm direito no período que estão na escola. Segundo Pipitone (1997, p. 114) a alimentação escolar não deve ser entendida como um benefício do Estado para manter o aluno na escola e melhorar o seu desempenho, mas sim “[...] como um direito garantido à criança que permanece por mais de três horas em jornada escolar e que deve receber alguma forma de alimento que suplemente suas necessidades nutricionais neste período”.

Não há como negar aos alunos que se encontram em situações de vulnerabilidade social uma atenção específica aliada às políticas educacionais, nesse caso aqui o PNAE, mas esse direito precisa ser garantido para todos, sem distinção social ou econômica, respeitando a condição individual, tanto daqueles que estão em situação de insegurança alimentar grave, como daqueles que se alimentam de forma deficiente do ponto de vista nutricional e estão com sobrepeso.

Como apontou estudo realizado por Barros *et al.* (2013), que identificou muitos alunos das escolas pesquisadas nessa condição, alertando para a importância da educação nutricional, na formação de hábitos alimentares mais saudáveis e também na orientação dos responsáveis pelo planejamento dos cardápios, para que a alimentação escolar não coopere para esse sobrepeso.

Essas particularidades também estão previstas na Lei nº 11.947, art. 2º:

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (BRASIL, 2009).

A segurança alimentar tem seu escopo também na questão do sobrepeso que pode estar relacionado com hábitos alimentares inadequados, demonstrando a importância do PNAE nas ações de educação nutricional.

Segundo apontou Nicoletti (2007, p. 64) em sua pesquisa, o PNAE é um programa que coopera com a política nacional de segurança alimentar, alertando também para a importância dessas políticas.

[...] uma vez que buscam promover o enfrentamento da fome e demais insuficiências alimentares através da suplementação da alimentação e educação ou reeducação de hábitos alimentares dentro dos parâmetros de saúde através de ações educativas, especificamente quando acompanhadas de mecanismos de fomento à agricultura familiar.

As políticas públicas de combate à fome sempre estiveram presentes na ação governamental, segundo Bonfim (2004, p. 13) “o Estado não esteve ausente da questão da fome e, ele próprio, forneceu diversas contribuições de natureza política, econômica e social nesse campo”, mas parece que a ação do Estado não tem sido suficiente, já que a fome no Brasil ainda é um problema econômico e de ampla repercussão social. Ribeiro (2015, p. 41) ressalta que “[...] uma análise do papel do Estado brasileiro no âmbito da alimentação revela uma grande diversidade ou descontinuidade entre os diferentes governos”, que prejudicam a continuidade de políticas e programas sociais de combate à fome.

Já que não faltam ações, programas e políticas, no sentido de amenizar e acabar com a fome resultante da pobreza e da desigualdade social que vem

aumentando no Brasil, só resta concluir que a erradicação da fome tem ficado mais no discurso político do que num compromisso real de fato (RIBEIRO, 2015).

Outro discurso político bastante frequente, principalmente em época de eleições é sobre a qualidade da educação no Brasil, que parece um eterno caminho a ser percorrido, com alguns avanços, mas não suficientes. Segundo Araújo (2013), para que se alcance um padrão mínimo de qualidade da educação no Brasil é necessário um crescimento significativo de recursos da União, principalmente no combate as desigualdades territoriais existentes no país, pois do ponto de vista da arrecadação, da capacidade econômica há os chamados municípios ricos e os pobres que necessitam muito do aporte financeiro da União.

Essa divisão socioeconômica aparece também na visão de gestores, profissionais envolvidos na execução do PNAE e até entre os alunos, a respeito da adesão ao alimento ofertado na escola, conforme apurou Martínez e Pinho (2016, p. 26):

Houve a constatação que a maior adesão está associada ao aluno mais carente do ponto de vista socioeconômico, o que foi relatado pelos três grupos de sujeitos pesquisados – alunos, merendeiras e gestores.

Segundo Ferreira; Alves e Mello (2018, 2019) tal argumento não se sustenta e beira o senso comum, pois não considera a importância da política de alimentação escolar no âmbito educacional enquanto garantia de uma alimentação saudável para todos os alunos. Paradigma que é alimentado pelo acirramento das desigualdades existentes, tanto no campo social, como no educacional, as quais precisam ser combatidas e não reproduzidas ao reduzir o direito à alimentação escolar adequada a uma ação meramente assistencialista.

Para Bourdieu e Passeron (2013) o sistema de ensino muitas vezes colabora para que as desigualdades se perpetuem no meio escolar, onde os indivíduos acabam por reproduzir e se acomodar aos sistemas de dominância, impostos e herdados, o que muitas vezes é reforçado nas instituições de ensino, formando um *habitus*⁹ imposto pela origem e condição de classe, através de percepções socialmente condicionadas. E a alimentação na escola muitas vezes adquire esse estigma, de que só come quem tem fome, quem encontra na escola

⁹ [...] o conceito de *habitus* surge da necessidade empírica de apreender as relações de afinidade entre o comportamento dos agentes e as estruturas e condicionamentos sociais. (SETTON, 2002, p. 62).

um alimento melhor do que tem acesso fora dela, ou seja, um *habitus*¹⁰ imposto pelo senso comum de que a alimentação escolar é assistencialista. Concepção que mais uma vez legitima a carência atribuída por muitos à educação pública do Brasil, uma educação de massas, de baixa qualidade e conseqüentemente uma alimentação de massas, também para poucos devido a uma baixa adesão, evidenciada pela presença das cantinas escolares, assunto discutido no próximo tópico.

Uma das bandeiras levantadas durante as campanhas eleitorais por boa parte dos políticos no Brasil é a da educação, como uma interminável promessa de qualidade e garantia de acesso para todos. No entanto a própria CF já garante no artigo 206¹¹ o acesso à educação como um direito social, baseado em diversos princípios entre os quais se destacam: universalização do ensino obrigatório, condições de acesso e permanência, de forma gratuita e com padrões de qualidade. E junto ao direito à educação, estão imbricados outros direitos, como o direito à alimentação escolar através de programas suplementares como o PNAE.

2.3 O DIREITO À EDUCACAO E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A garantia do direito à educação está expressa na CF a nossa Carta Magna, colocando a educação dentro do rol dos direitos sociais. Direito garantido pelo Estado, expresso no artigo 205¹², que deve ser ofertado em regime de colaboração entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

Encontra-se também embasamento legal na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/1996¹³, que regulamenta o direito à educação em todos os níveis da educação básica, reafirmando o poder público como o garantidor do acesso gratuito em todos os níveis e modalidades, com obrigatoriedade dos quatro

¹⁰ Hábito (palavra original oriunda do latim).

¹¹ I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - garantia de padrão de qualidade.

¹² A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹³ Título III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar. Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade [...] Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013.

aos dezessete anos¹⁴. Um direito conquistado no Brasil, através dos anos, após muitas disputas e embates.

É por essas razões que a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. (CURY, 2002, p. 247).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também foi uma conquista através da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, na proteção integral das crianças e adolescentes, no ordenamento jurídico uma forma de regulamentação do art. 227¹⁵ da CF de 1988 (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2017), onde estão assegurados os direitos da criança e do adolescente, entre eles o direito à educação¹⁶ e também à alimentação, como dever da família, da sociedade e do Estado.

E que educação é essa que todas as crianças e adolescentes têm direito? Entende-se a educação como um processo, e o ambiente escolar como o local para o desenvolvimento da aprendizagem formal, institucionalizada e ofertada pelo Estado, que deve envolver condições adequadas para que o aluno se desenvolva, entre elas condições materiais, de insumos¹⁷, inclusive a oferta da alimentação escolar.

Como já dito a visão assistencialista da política de alimentação escolar ainda é muito forte no discurso de muitos envolvidos com o processo de execução do PNAE, conforme apontou Nogueira (2016, p. 127):

Embora o PNAE seja um programa moderno e que garante o direito do aluno à alimentação durante sua permanência na escola, inclusive como parte das atividades pedagógicas, esta pesquisa constatou que a

¹⁴ Ampliação do direito à educação, pela Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, Art. 208 [...] I. Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (NR).

¹⁵ É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, art. 227).

¹⁶ Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa [...]. (BRASIL, 1990).

¹⁷ IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996, art. 4º).

interpretação do programa ainda é assistencialista, enraizada nas políticas compensatórias e não de direito do aluno que frequenta a escola pública.

O entendimento de que a alimentação escolar é um direito ainda é um conceito em construção, importante reafirmar esse direito para que as pessoas envolvidas com os processos de execução e monitoramento do PNAE possam agir nesse sentido, do direito garantido a todos os estudantes matriculados e que a elaboração dos cardápios seja fruto de um levantamento do público alvo, para adequar às necessidades nutricionais, não um cardápio aleatório, descolado da realidade.

Lembrando sempre que a segurança alimentar e uma alimentação adequada devem ser objetivos concretos da política de alimentação escolar, que já evoluiu muito na sua concepção ao longo do tempo no Brasil, mas que ainda é necessário avançar para além do senso comum.

A alimentação escolar, ao ser instituída em meio as políticas de alimentação e nutrição como uma ação para minimizar a desnutrição, foi reduzida, por muito tempo, a uma ação assistencial focalizada para grupos vulneráveis socialmente, traduzidos, no senso comum, como uma comida para alunos pobres e necessitados. Todavia, sua instituição como um direito de todos os escolares, fruto de lutas e movimentos sociais redundaram em sua implementação como uma estratégia de segurança alimentar e nutricional fundamentada no DHAA. (SILVA; SANTOS; SOARES, 2018, p. 9).

Infelizmente ainda se reproduz muito o discurso de que a alimentação ofertada pela escola é comida para pobre, Santos *et al.* (2007, p. 2690) em pesquisa realizada no interior da Bahia revelou essa concepção muito presente.

A situação de pobreza do grupo estudado ficou evidente nas respostas que obtiveram maior percentual (“Bom, não tem alimentos em casa”; “Garantia de refeição na escola despreocupa os pais”). Apenas um grupo, minoritário, referiu-se ao programa como “um direito da criança” (0,5%).

Outro dado bastante relevante que contribui nessa análise é a baixa aceitação da alimentação oferecida em algumas redes, pois muitos alunos preferem levar de casa seu próprio alimento, conforme foi apurado por Kopsch (2018) em pesquisa realizada numa escola municipal de Curitiba demonstrando que, 60% dos alunos levavam periodicamente lanche de casa e não se alimentavam na escola. Um número muito alto, que apontou desperdício de alimento, já que a quantidade fornecida diariamente pelas empresas terceirizadas contratadas para o fornecimento

da alimentação escolar era baseada no número de alunos matriculados, retornando para as empresas as sobras dos alimentos não consumidos, que eram descartados.

César (2016, p. 74) em sua pesquisa a respeito da adesão à alimentação escolar na rede estadual no município de Lapa/ PR, com a participação de 3.852 alunos matriculados tanto na área urbana como na rural, demonstrou que “[...] 51% afirmaram que consumiam outros alimentos durante o período que permaneciam na escola, e a maioria com uma frequência de uma a três vezes na semana (69,7%)”. Sendo que 82,8% dos alunos matriculados na área rural declararam comprar os alimentos em vendas próximas da escola e 70,6% dos alunos matriculados na área urbana compravam nas cantinas escolares que comercializam alimentos. Dado reforçado por Zancul (2004), em seu estudo com alunos de escolas do ensino fundamental das redes municipal, estadual e privada no município de Ribeirão Preto/SP, apontando que em média 70% dos alunos consumiam alimentos vendidos nas cantinas escolares pelo menos uma vez na semana.

Segundo a pesquisa de Wognski et al. (2019), revelou que mais de 90% dos alimentos comercializados nas cantinas tanto das escolas privadas como das públicas (rede estadual) em Curitiba, são considerados inapropriados do ponto de vista do baixo valor nutricional, o que contrapõe com a política de uma alimentação saudável, indicando que esses alimentos vendidos nas cantinas também cooperam para recusa da alimentação ofertada através do PNAE nas escolas públicas. Contrariando a Lei nº 14.423/2004, a qual regulamenta no Estado do Paraná a venda de alimentos nas cantinas escolares, tanto nas escolas públicas como nas privadas, os quais devem obedecer a padrões de qualidade nutricional, proibindo a venda de certos alimentos, conforme o artigo 2º:

Atendendo ao preceito nutricional e de acordo com o artigo anterior, fica expressamente proibida, nos serviços de lanches e bebidas ou similares, a comercialização do seguinte: a) bebidas com quaisquer teores alcoólicos; b) balas, pirulitos e gomas de mascar; c) refrigerantes e sucos artificiais; d) salgadinhos industrializados; e) salgados fritos; e f) pipocas industrializadas. (PARANÁ, 2004, art. 2º).

Uma pesquisa realizada com esse mesmo foco nas cantinas escolares das redes municipal, estadual e privada de um município da região central do Rio Grande do Sul, apresentou resultado semelhante, com a venda de alimentos fora do padrão nutritivo para o consumo de crianças e adolescentes.

Esse resultado é alarmante, na medida em que, além de serem alimentos de baixa qualidade nutricional, há uma incoerência no que se refere a todo o contexto escolar, pois os próprios educadores que prezam por uma alimentação saudável, na teoria, em sala de aula, são os mesmos que estão dispondo alimentos inadequados aos alunos. (GIACOMELLI *et al.*, 2017, p. 3).

Estes estudos demonstraram que a alimentação escolar realmente pode estar sendo consumida, na maioria, pelos alunos que não tem condições de comprar nas cantinas ou de levar seu próprio alimento de casa, reforçando a baixa adesão e o teor assistencialista dado ao PNAE, que vem sendo confrontado, pois já evoluímos da concepção de apenas merendar na escola, pois a alimentação escolar está relacionada aos valores nutricionais adequados de uma alimentação balanceada.

A alimentação escolar brasileira é historicamente conhecida como “merenda escolar”, visto que no contexto da sua criação ela era assim chamada, não só no ambiente escolar, mas também na sociedade de então. Esta denominação perdura até os dias de hoje, criando contornos peculiares e característicos. Uma destas características, já confirmada por vários trabalhos científicos, é a baixa adesão por parte dos estudantes. (MARTÍNEZ; PINHO, 2016, p.3).

Para entender melhor esse contexto da persistência da visão assistencialista do programa e a construção histórica do direito à alimentação escolar, no próximo capítulo será apresentada a política do PNAE, sua história, evolução, a base legal, os recursos advindos do Governo Federal e a execução do programa.

3. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, A REGULAMENTAÇÃO, O FINANCIAMENTO E SUA EXECUÇÃO

O PNAE em 2021 completa 66 anos de existência como política pública no Brasil, um dos programas de alimentação e nutrição mais sólidos na área de alimentação escolar no mundo (PEIXINHO, 2013), com execução nacional em todas as redes públicas da educação básica. Um programa categorizado como programa suplementar, que foi instituído para atender inicialmente uma necessidade de desnutrição infantil, mas que obteve muitos avanços em termos de legislação e da consolidação do direito à alimentação escolar. Atualmente configura-se como um programa de assistência financeira e técnica, gerido pelo FNDE. A seguir serão apresentadas as fontes de financiamento do programa, provenientes das transferências de recursos feitos pelo FNDE e da complementação com recursos próprios realizados pelos entes federados, conforme o modelo de gestão e execução do PNAE praticados pelos municípios pesquisados.

3.1 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL, UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA: DO ASSISTENCIALISMO AO DIREITO

A alimentação escolar passou a ser discutida no Brasil antes mesmo de se tornar política pública. O Instituto de Nutrição, que era liderado por Josué de Castro no ano de 1940 (RODRIGUES, 2013), já apontava a necessidade de uma ação nesse sentido, da implementação de uma política para suprir as necessidades nutricionais dos alunos, mas segundo apurou Rodrigues (2013, p. 141) “[...] a causa da sua não concretização foi justificada pela indisponibilidade de recursos financeiros”. Somente na década de 50 foi elaborado um Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, de âmbito nacional e de responsabilidade do poder público, que inicialmente contou com “[...] doações de leite em pó proveniente do excesso da produção americana”. (BLEIL; SALAY; SILVA, 2009, p. 66), imprimindo um caráter assistencialista.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve origem em 1954, com a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao setor de Saúde Pública do Ministério da Saúde. Denominado, à época, Programa Nacional de Merenda Escolar, seu objetivo principal era reduzir a deficiência nutricional de estudantes carentes do Brasil. (BELIK; CHAIM, 2009, p.597).

A primeira legislação veio em 1955, através do Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar, a qual visava incentivar a busca através de iniciativas tanto pública como privada de assistência técnica e financeira para o fornecimento da alimentação escolar. Melhorando assim o valor nutritivo e a redução de custo dos alimentos necessários para o preparo das refeições, através da aquisição dos produtos direto das fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais.

Tendo em vista o fato do Ministério da Educação estar envolvido não só com a distribuição dos gêneros alimentícios, mas também com a assistência e com a educação alimentar em âmbito nacional, em 1965 o nome da campanha passou a chamar-se Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), a partir do Decreto nº 56.886:

Art. 1º Fica modificada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) a denominação da Campanha Nacional de Merenda Escolar, do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura, instituída pelo Decreto número 37.106, de 31 de março de 1965 e subsequentes, acrescentando-se às suas finalidades a faculdade de estender seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva e de grau médio. (BRASIL, 1965).

Aparecendo desta vez um detalhamento dos beneficiários, não só se referindo aos estudantes de forma genérica. Na década de 70 a CNAE integrou-se ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), com o objetivo de proporcionar pelo menos uma refeição ao dia aos alunos, com valor nutricional equivalente a 15% das recomendações diárias necessárias, durante todos os dias do ano letivo, nesse momento a campanha passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar, conhecido até hoje como PNAE (PEIXINHO, 2013).

A partir de 1981 o programa passou a ser gerenciado pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE) conforme Rodrigues (2013), e em 1983 o INAE que era responsabilidade direta do Ministério da Educação foi incorporado através

da Lei nº 7091¹⁸ passando a integrar a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), uma fusão do INAE com a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), sendo posteriormente substituída integralmente pelo FNDE através da Lei nº 9.649 de 27/05/1998¹⁹.

Em 1988 com a promulgação da CF a alimentação escolar passou a ser um direito constitucional, um grande avanço conforme Peixinho (2013, p. 911):

O ano de 1988 foi marcante para o tema da alimentação escolar no país. A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, no inciso VII do artigo 208, passou a assegurar o direito universalizado à alimentação escolar a todos os alunos de **ensino fundamental da rede pública**, a ser garantido pelos governos federal, estaduais e municipais. (grifo nosso).

Direito universalizado subjetivo, pois garantia acesso à alimentação escolar apenas para alunos dos sete aos 14 anos, matriculados na etapa obrigatória, a qual nessa época correspondia ao ensino fundamental, ficando de fora da normatização do programa o atendimento obrigatório à educação infantil e o ensino médio.

Mas em 2009, através da Emenda Constitucional (EC) nº 59 “[...] a Constituição da República consagra uma inflexão nas prioridades de ação do poder público no setor educacional – do ensino fundamental obrigatório para a educação básica obrigatória” (FARENZENA, 2010, p. 204). E o atendimento foi ampliado para todas as etapas da educação básica, englobando as seguintes etapas e modalidades:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:
 a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio;
 II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;
 III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;
 [...]VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (BRASIL, 1996, art 4º).

¹⁸ Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir à Fundação de Assistência ao Estudante os bens móveis e imóveis da União utilizados ou administrados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE, criada pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Parágrafo único. Serão também transferidos para a Fundação de Assistência ao Estudante os direitos e obrigações atribuídos à Campanha Nacional de Alimentação Escolar-CNAE, ou por esta assumidos até a data de publicação desta Lei.

¹⁹ VIII - no Ministério da Educação e do Desporto: [...] b) da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE. (Conversão da MPv nº 1.651- 43, de 1998).

A alimentação escolar no Brasil adquiriu o caráter amplo de direito universal objetivo, de todos os alunos matriculados nas redes públicas e um dever do Estado, mediante diversos elementos correlatos, não só a alimentação escolar, mas outros programas já citados, conforme o artigo 208 da CF de 1988.

A partir de então o PNAE firmou seu status como um programa educacional, sendo um dos elementos que compõe “os insumos necessários ao bom desenvolvimento da aprendizagem, garantindo que, de fato, a educação seja um direito universal;” (CRUZ, 2009, p. 145).

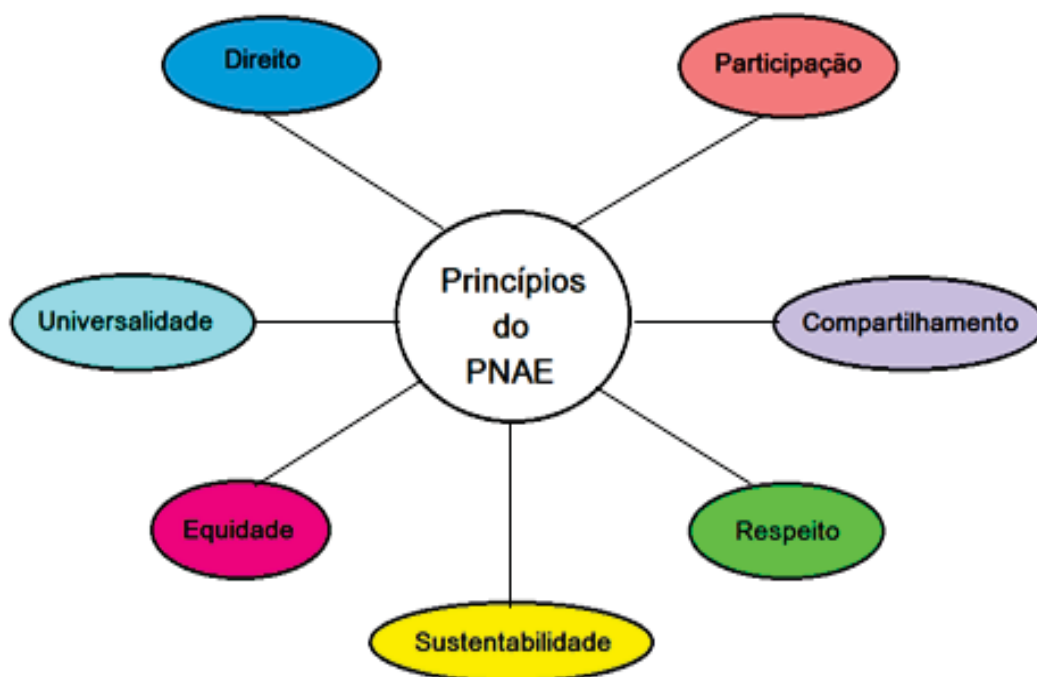
Para Arretche (2011, p. 158) o PNAE é um programa da área educacional, pois não é operado pela assistência social, “[...] embora fosse possível analisá-lo no âmbito dos programas sociais”. Ao estudar o campo das políticas educacionais e a inserção do PNAE como um programa da política educacional não é possível o caracterizar como um programa da área da assistência social, mas reconhecê-lo também como um programa social importante, tirando a concepção assistencialista de sua implementação da década de 50, reafirmando o direito à alimentação escolar adequada para todos os estudantes matriculados nas redes públicas de ensino, independente da condição social.

Desde a sua criação, a merenda escolar apresentou uma característica perene, tendo sido encarada como ferramenta de apoio nutricional para as crianças carentes. Tal fato ofereceu uma indicação de que esta peculiaridade pudesse favorecer a formação de uma representação dos usuários desta refeição com uma certificação de sua carência. Isto porque, na história deste programa, em alguns momentos, este condicionamento entre merendar ou não e do tipo da merenda que se oferecia, dependia da condição socioeconômica do aluno. (MARTÍNEZ; PINHO, 2016, p.4).

A alimentação escolar quando entendida como um direito, como garantia da segurança alimentar dos alunos durante o período que estão na escola, perde o caráter assistencialista. Pois a garantia do direito à alimentação adequada no âmbito escolar, por si só, não se constitui uma política de combate à fome, mas sim é uma aliada, na perspectiva do direito humano à alimentação adequada, somando forças no combate à insegurança alimentar de crianças e adolescentes.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar está ancorado em seis princípios, que devem embasar toda a ação e execução do programa, conforme a Resolução do FNDE nº 38 de 16/07/2009, apresentados abaixo.

INFOGRÁFICO 1 – DIRETRIZES DO PNAE



Fonte: Elaborado pela autora com referência na Resolução nº 38/2009 do FNDE.

Seguir esses princípios envolvem limites e possibilidades, pois as realidades estruturais, econômicas e sociais são discrepantes, na diversidade que é o Brasil. Para Peixinho (2013, p. 915), a gestão e execução do PNAE,

[...] envolvem fronteiras com distintos obstáculos (individual/ local, geográfico/ natural, econômico/ social, político/ ideológico, por exemplos) que podem facilitar ou dificultar a transposição ou passagem efetiva de um PNAE de caráter suplementar/ assistencialista para um PNAE de caráter universal, equânime, participativo, integrador, educacional, sustentável e saudável.

Para Arruda (2018), os princípios que norteiam o PNAE fazem parte de um discurso-ideológico, de uma qualidade da alimentação que na prática pouco se efetiva. Que a Lei nº 11.947/2009 traz uma ilusão de uma alimentação adequada, pois revela um discurso que não dialoga com a realidade de muitas escolas onde não há alimentação escolar todos os dias sendo que,

[...] nem sempre é saudável e nem sempre é adequada que pouco ou quase nada, se tem de cultura ou respeito às culturas que existem nos nossos ambientes escolares; que o respeito às tradições quase que se perderam, com algumas pouquíssimas exceções, especialmente dentro das escolas. (ARRUDA, 2018, p.93).

Já o Governo Federal e o Ministério da Educação tem levado a experiência do programa como uma experiência muito bem sucedida para outros países, conforme relato do FNDE que esteve presente na 43ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar (CSA), evento promovido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO ONU).

O diretor de Ações Educacionais do FNDE, José Fernando Uchôa, destacou a relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo. “Atualmente, cerca de 50 milhões de refeições são servidas diariamente a mais de 40 milhões de alunos no Brasil, com o apoio do PNAE”, disse. O programa atende a todos os estudantes matriculados na educação básica das redes públicas de ensino. (MEC, 2016, n.p.).

Perspectiva reforçada por Loureiro (2018) em sua pesquisa, concluindo que apesar de tantos desafios o PNAE é o programa mais antigo do Brasil na área de Segurança Alimentar e Nutricional, que prevê o atendimento universal e garantia do direito humano à alimentação adequada. Segundo Ferreira; Alves e Mello (2018, 2019, p. 94) o PNAE enquanto política é “considerada uma das políticas públicas mais antigas do Brasil [...]”, destacando a necessidade do constante investimento e fiscalização, ampliando cada vez mais o atendimento.

Conhecer com maior profundidade a legislação acerca do PNAE é importante para compreender a complexidade e abrangência do programa, bem como suas diretrizes, que serão apresentadas a seguir.

3.2 A LEGISLAÇÃO DO PNAE ANTES E DEPOIS DE 2009

A legislação do PNAE antecede a Lei nº 11.947/2009, mas segundo Peixinho (2013) após a promulgação desta lei houve muitos avanços, tanto na concepção do direito, como da segurança alimentar.

A grande conquista para o PNAE, sem dúvida, veio com a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Conquista esta, fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e de ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). (PEIXINHO, 2013, p. 913).

A Política Nacional de Alimentação Escolar é gerida pelo FNDE, uma autarquia²⁰ criada através da Lei nº 5.537²¹ em 1968 para conduzir a execução das políticas educacionais do MEC (COSTA, 2013). O FNDE é o órgão responsável por emitir as resoluções e outros documentos norteadores a respeito do programa, responsável tanto pela assistência financeira (de maneira suplementar), como pela normatização, coordenação, acompanhamento, “[...] além da avaliação da sua efetividade e eficácia” (BOTAFOGO, 2011, p. 29).

No portal do FNDE é possível encontrar a legislação do PNAE desde 1998, como a Resolução nº 2 de 21/01/1999 que trata dos critérios de transferência dos recursos financeiros às Entidades Executoras (EExs), uma normatização da “[...] Lei nº 8913/1994²², a qual regulamentou a descentralização do PNAE e normatizou o repasse dos recursos do programa para estados e municípios” (BOTAFOGO, 2011, p. 28); lei que também condicionou os repasses de recursos à criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) por Estados, Municípios e o Distrito Federal. E o FNDE através da Resolução nº 19 de 15/07/1999 aprovou o Manual do Conselho de Alimentação Escolar para orientar os conselheiros no desempenho de suas funções.

No ano 2000 o MEC soltou a Portaria nº 251 em 03 de março, autorizando que a transferência dos recursos fosse feita em dez parcelas mensais aos Estados, Municípios e o Distrito Federal, como acontece até hoje. Em 2001 o FNDE sistematizou a prestação de contas dos recursos financeiros repassados às EExs para execução do PNAE.

A partir da descentralização dos recursos, que segundo Pipitone *et al.* (2003), foi positiva, as secretarias de educação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, assumiram a gestão dos recursos e a execução do programa.

Já prevendo a constituição dos Conselhos de Alimentação Escolar,

²⁰ I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (BRASIL, 1967, art. 5º).

²¹ Alterada pelo Decreto – Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.

²² Revogado pela Lei nº 11.947, de 2009.

[...] definindo sua composição e competências, especialmente quanto à fiscalização e controle da aplicação dos recursos. Registrou-se, ainda, a instrução para a participação desses Conselhos na elaboração dos cardápios, que deveriam, de acordo com a referida lei, respeitar os hábitos alimentares e as vocações agrícolas regionais e, preferencialmente, conter alimentos in natura. (BOTAFOGO, 2011, p. 28).

Como a gestão do PNAE compete há vários atores envolvidos, o Governo Federal estabeleceu alguns critérios para garantir ao máximo a transparência no recebimento e aplicação dos recursos. Entre elas “[...] estar em dia com os impostos federais, respeitar a regra constitucional de vinculação de gasto e criar o Conselho de Alimentação Escolar, o município passa a ter acesso a um recurso que se acrescenta às suas receitas” (ARRETCHE, 2011, p. 165).

Costa (2013, p. 157) em sua pesquisa concluiu que, o processo de descentralização aliado às dificuldades da gestão local não contribuem para uma atuação autônoma e independente dos conselheiros do CAE, sendo que “[...] o exercício do controle social representa um dos caroços no angu da alimentação escolar, visto que as legislações infraconstitucionais que regulam o PNAE possibilitam dupla interpretação, logo, conflitos legais”.

Diferente para Chaves e Brito (2009, p. 29) ao relatarem que o CAE representa uma grande mudança, pois

[...] a participação dos conselheiros garante a prática da cidadania, que é uma ação de relevância social. Assim, deixamos a condição de indivíduos passivos e assumimos a postura de cidadãos ativos, passando a acreditar na fiscalização aquilo que é nosso.

Segundo Machado e Goldenberg (2014, p. 91) a concepção de controle social do CAE atende aos princípios da democracia, mas a “[...] configuração operacional autorizativa do modelo apresenta problemas que podem, na concretude do seu exercício, comprometer a cidadania ativa e fragilizar a autonomia de participação dos conselheiros”. Para que se alcance a efetivação do controle social esperado é necessário um processo educativo, que mobilize a participação da sociedade nas decisões do governo, com vistas à melhoria da gestão dos serviços públicos, aproximando os beneficiários das políticas, vislumbrando a emancipação dos sujeitos e o exercício da cidadania (MACHADO; GOLDENBERG, 2014).

É papel do CAE fiscalizar os recursos públicos investidos na execução do PNAE e zelar pela qualidade da alimentação escolar ofertada aos alunos no ambiente escolar e durante todos os dias do ano letivo.

Em determinada época foi discutido o fornecimento da alimentação escolar também no período de férias (ARRETCHE, 2011), e algumas redes implantaram essa oferta; segundo Stolarski (2005, p. 90) “a prefeitura de Recife implantou a merenda durante o período de férias e o Programa Escola Aberta, na qual a merenda escolar é servida aos sábados e domingos”. O que dialoga com a oferta da alimentação aos alunos em situação de vulnerabilidade, pois segundo Santos (2007, p. 4) o programa iniciou no ano de 2000 em escolas “[...] localizadas em comunidades com altos índices de violência e pouca ou nenhuma oferta de cultura, esporte e lazer”.

Para além do aspecto socioeconômico das famílias, que interfere na qualidade da alimentação dos alunos fora do ambiente educacional, a escola tem um papel fundamental na educação nutricional das crianças e adolescentes, conforme regulamentou o FNDE na Portaria nº 1010 de 08/05/2006, com diretrizes para promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, tanto nas redes de ensino públicas como nas privadas, em âmbito nacional.

Suas diretrizes baseiam-se nas ações de educação alimentar e nutricional, estímulo à produção de hortas escolares, implantação de boas práticas de manipulação, monitoramento da situação nutricional e regulamentação do comércio de alimentos: restrição ao comércio no ambiente escolar de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura *trans*, açúcar livre e sal, com incentivo ao consumo de frutas e hortaliças. (REIS; VASCONCELOS; BARROS, 2011, p. 629).

Como já firmado a aprovação da Lei nº 11.947/2009, (que também versa sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola) consolidou muitos avanços que já vinham sendo construídos ao longo dos anos na política de alimentação escolar no Brasil. Cassol (2019) destaca como um marco da lei a vinculação do programa com a agricultura familiar (AF), incentivando a aquisição de gêneros alimentícios provenientes de assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas, valorizando os pequenos produtores locais.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009).

Conforme foram surgindo novas demandas a lei do PNAE foi sofrendo alterações, como em 2014 com o acréscimo do segundo parágrafo no artigo 12²³:

[...] § 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento. (BRASIL, 2014).

A partir de então as EExs precisaram se adequar para atender esses alunos, e segundo Ribeiro *et al.* (2014, p. 637) “[...] o Programa de Alimentação Escolar tem apresentado proposições que podem representar avanços em direção à atenção a sujeitos com necessidades alimentares especiais”.

Em 2020 a lei do PNAE precisou se adequar novamente, com a inclusão do artigo 21-A, que ampliou o fornecimento da alimentação escolar em situações específicas, nesse caso em decorrência da pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19). Quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou emergência em saúde pública em caráter mundial, e aqui no Brasil foi reconhecido estado de calamidade pública e emergência por meio do Decreto Legislativo nº 6²⁴, de 20 de Março de 2020.

Em virtude disso o Governo Federal sancionou em 07/04/2020 a Lei nº 13.987, aprovada pelo Congresso Nacional, oriunda do PL nº 786/2020, incluindo na Lei nº 11.947 o artigo 21-A, prevendo que:

Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE. (BRASIL, 2020).

²³ Lei nº 12.982 de 28/05/2014.

²⁴ Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Esse complemento na lei veio pela necessidade de promover a segurança alimentar dos alunos garantindo:

A universalidade do atendimento é uma das diretrizes do PNAE e deve-se garantir, mesmo neste momento de suspensão de aulas, o direito à alimentação a todos os estudantes atendidos nas escolas públicas, para a correta execução do PNAE neste momento excepcional. (BRASIL, 2020, p. 4).

A orientação de fornecimento foi entregar as famílias kits com gêneros alimentícios planejados e definidos pelo quadro de nutricionistas, que é o profissional responsável pela elaboração dos cardápios (sua atividade primária), então deve também definir a composição dos kits alimentação (MAPA, 2020).

A legislação que regulamenta a inserção do nutricionista no âmbito do PNAE é também a Lei nº 11.947/2009²⁵, normatizada através da Resolução nº 38/2009 do FNDE, onde foi referendada como parâmetro a Resolução do Conselho Federal de Nutrição²⁶ (CFN) nº 358/2005, revogada posteriormente pela Resolução CFN nº 465/2010, art. 10 "consideram-se, para fins desta Resolução, os seguintes parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica" de nutricionistas²⁷, para compor o quadro técnico das secretarias de educação na execução do PNAE conforme o número de alunos matriculados nas modalidades de ensino.

TABELA 1 - NÚMERO DE NUTRICIONISTAS NECESSÁRIO NO QUADRO TÉCNICO PARA EXECUÇÃO DO PNAE NAS REDES PÚBLICAS DE ENSINO

Modalidade: Ensino Fundamental.	
Nº de alunos matriculados	Nº Nutricionistas
Até 500	1 nutricionista
501 a 1.000	2 nutricionistas
1.001 a 2.500	3 nutricionistas
2.501 a 5.000	4 nutricionistas
Acima de 5.000	5 nutricionistas a cada fração de 2.500 alunos
Modalidade: Educação Infantil.	
Até 500	1 nutricionista
A partir de 501 alunos	1 nutricionista para cada fração

FONTE: Elaborada pela autora com referência na Resolução CFN nº 465/2010.

²⁵ A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas. (BRASIL, 2009, art. 11).

²⁶ Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978. Cria os Conselhos Federais e Regionais de Nutricionistas, regula o funcionamento, e dá outras providências.

²⁷ Com carga horária técnica mínima semanal recomendada de 30 (trinta) horas.

Segundo Chaves *et al.* (2013), a inserção do profissional nutricionista no PNAE é recente, a partir da década de 90 e muito tem contribuindo com sua atuação que é fundamental na execução do programa.

Vale destacar que esta importante conquista para a categoria profissional deve ser compreendida como produto do processo histórico de organização, mobilização e luta pela regulamentação e legitimidade da profissão de nutricionista no país. (CHAVES *et al.*, 2013, p. 918)

Esse profissional da nutrição realiza um papel determinante na elaboração dos cardápios, mas suas atribuições se ampliam no contexto do PNAE, que vão desde a análise do perfil nutricional dos alunos atendidos à supervisão das compras dos gêneros alimentícios, inclusive é o responsável pela lista de compras e da realização das ações educativas voltadas para formação de hábitos para uma alimentação saudável (PEIXINHO, 2013).

Também responde pela elaboração nutricional dos kits para fornecimento de alimentos durante a pandemia, quando muitos Estados e Municípios tiveram que refazer o planejamento financeiro dos recursos recebidos do FNDE e dos recursos próprios. Foi necessário um replanejamento emergencial para atender as novas necessidades frente à suspensão das aulas presenciais e garantir a entrega dos kits de alimentação escolar, visando à segurança alimentar e nutricional de todos os estudantes matriculados nas redes públicas de ensino, seguindo a Resolução nº 2/2020²⁸ do FNDE.

O financiamento da política de alimentação escolar no Brasil está atrelado ao Governo Federal, que transfere os recursos subsidiários para os Estados, Municípios e o Distrito Federal, os quais executam o PNAE através de sua política local, definindo o modelo de gestão e execução dos recursos, conforme serão apresentados a seguir.

²⁸ Art. 2º Os estados, municípios, o Distrito Federal e as escolas federais deverão utilizar os recursos do PNAE exclusivamente para garantir a alimentação dos estudantes da educação básica. § 1º Na hipótese prevista no **caput**, os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local, observando o **per capita** adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar. § 2º O kit deverá seguir as determinações da legislação do PNAE no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares, a cultura local e, preferencialmente, composto por alimentos **in natura** e minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis como para os não perecíveis. (BRASIL, 2020, grifo do autor).

3.3 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, DAS CAIXAS ESCOLARES PARA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA DO GOVERNO FEDERAL

Os primeiros relatos encontrados a respeito do financiamento da alimentação escolar no Brasil referem-se às “caixas escolares”, estabelecida pelo Decreto nº 7.247 de 19/04/1879, de autoria do então ministro Carlos Leôncio de Carvalho, para o atendimento dos alunos carentes, cumprindo algumas exigências.

Os recursos da Caixa Escolar se destinavam a alunos que seriam amparados com **alimentos**, remédios, materiais escolares, roupas; e os prêmios por mérito escolar, sempre recorrente, só eram oferecidos com os recursos do instituto caso não houvesse faltas para as demandas colocadas como primordiais. (CARVALHO; BERNARDO, 2012, p. 154, grifo nosso).

Segundo Bezerra (2002), o Estado populista de Getúlio Vargas em 1941 criou alguns órgãos de assistência social, entre eles a Legião Brasileira de Assistência (LBA) que atuou também no fornecimento da alimentação escolar.

Entre 1946 e 1948, a LBA teria atuado com interessantes regras de operação. A presidência da organização distribuía a verba para cada escola, de acordo com o total de alunos, ficando as diretoras responsáveis pelas compras dos mantimentos. Ao fim de cada mês, prestavam contas, que tinham de ser aprovadas para que os recursos seguintes fossem liberados. (BEZERRA, 2002, p. 35).

Na década de 50 a legislação faz referências aos recursos da exploração de loterias, Lei nº 204 de 27/02/1957, onde foram destinados 20% à constituição de um Fundo Especial de Alimentação Escolar (FEAE), texto incluído pela Lei nº 5.525 de 05/11/1968, que trouxe também orientações quanto ao uso desse recurso:

Art. 2º Os recursos do Fundo Especial da Loteria Federal, destinados a programas de educação, deverão ser creditados em conta especial do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dentro de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade.

Art. 3º Sob a supervisão e gerência do Ministério da Educação e Cultura e na forma do Regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo, o FEAE será aplicado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, integralmente, no atendimento de suas atividades fins e movimentado pelo Ministério da Educação e Cultura, que prestará contas da gestão financeira, relativa a cada exercício, ao Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1968).

Uma forma de financiamento encontrada na legislação se referia a celebração de convênios com governos estrangeiros, organismos internacionais e instituições particulares, presentes nos Decretos Federais nº 31.106/1955²⁹ e nº 72.034/1973³⁰, quando houve distribuição de leite em pó, decorrente da safra norte americana, doadas ao Brasil (BOTAFOGO, 2011). Também a participação financeira da ONU, dos programas Alimentos para o Desenvolvimento como o PMA e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID³¹), através do Programa Alimentos para a Paz no fornecimento de leite em pó para a alimentação escolar (TURPIN, 2008).

Quando cessaram esses donativos, o “programa da merenda” foi assumido financeiramente pelo governo brasileiro, em face da impossibilidade política de interrompê-lo [...]. Naquela época o objetivo era melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir os índices de evasão e repetência, com a conseqüente melhoria do rendimento escolar. (BOTAFOGO, 2011, p. 31, 32).

Apesar desses não serem os objetivos explícitos do programa o discurso da carência e da relação com o desempenho escolar ainda são frequentes, como ressaltou Bezerra (2002) em sua pesquisa realizada em Fortaleza - CE, quando foram ouvidos os alunos, os beneficiários da Política Nacional de Alimentação Escolar, suas famílias, os profissionais responsáveis pelo preparo da alimentação, professores e os gestores das escolas públicas. Muitas falas dos profissionais das escolas entrevistados remeteram a importância dessa política para recuperar a deficiência nutricional dos alunos, como para contribuir com a melhoria da aprendizagem e determinante para a frequência dos mais carentes. Concepções que o autor chamou de “[...] a ideologia da carência, que concebe as camadas populares apenas como uma boca faminta e uma barriga vazia. Satisfeita a fome a pessoa se tornaria feliz porque a vida giraria em torno da barriga” (BEZERRA, 2002, p. 179).

²⁹ Art. 3º. O PRONAN disporá de recursos financeiros públicos e privados, internos e externos.

§ 1º Os recursos públicos internos resultarão de contribuições orçamentárias e extra orçamentárias da União, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, e os privados internos, da participação da comunidade, sobretudo dos beneficiados das atividades daquele programa.

§ 2º Os recursos públicos e privados externos decorrerão dos acordos, convênios, contratos e ajustes que forem celebrados com Governos estrangeiros, organismos internacionais e instituições particulares.

³⁰ Idem 21.

³¹ *United States Agency for International Development.*

Uma concepção que não se efetivou, segundo os resultados obtidos por Bezerra (2002), os quais não comprovaram ser a alimentação escolar o principal motivo da frequência escolar dos estudantes, mas que as representações sociais acerca dela na visão dos profissionais remeteram a concepção de um aluno carente e que para esses a alimentação escolar é um ingrediente de “sobrevivência” na escola.

Martins (2017) chamou a atenção também para o fato de que em 1965 a merenda passou a chamar-se alimentação e em 1979 a campanha deu lugar ao programa, operacionalizado e financiado pelo Governo Federal, trazendo um novo olhar para além da mudança de nomenclatura, um indicativo que o Poder Público passou a dar maior relevância e importância que o tema exige.

Outro fundo utilizado no financiamento da alimentação escolar foi o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), conforme o Decreto-Lei nº 1.940 de 25/05/1982, que trazia ainda o cunho assistencialista no financiamento:

Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, contribuição social, destinada a custear investimentos de **caráter assistencial em alimentação**, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor. Redação dada pela Lei nº 7.611, de 1987. (BRASIL, 1982, grifo nosso).

A instituição do FINSOCIAL ampliou os recursos para o financiamento da alimentação escolar de 1982 a 1984, “[...] possibilitando o atendimento pelo PNAE de 83% do total de alunos matriculados no país (mais de 20 milhões de escolares da pré-escola e do ensino do 1º grau)”; (TURPIN, 2008, p. 16).

É possível observar que nessa época era o Governo Federal que fazia a gestão dos recursos de forma centralizada, a supervisão e o gerenciamento eram feitos pelo MEC e pela Fundação de Apoio ao Estudante, até a década de 80 que,

[...] além de deter todo o poder regulatório e normativo, executava totalmente o gasto, comprando e distribuindo toneladas de alimentos para mais de 30 milhões de escolares, em cerca de 5.000 municípios. (INEP, 1998, p.6).

O que era alvo de críticas, devido à dificuldade de distribuição considerando a extensão territorial do Brasil. Os gêneros alimentícios eram em sua maioria formulados e desidratados, em razão da conservação, tidos como inadequados aos

hábitos alimentares das crianças e reforçando a rejeição ao alimento ofertado (ARRETCHE, 2011).

Quando a gestão do PNAE era centralizada pelo Governo Federal que administrava os recursos, a logística e a distribuição dos alimentos, essa forma de gestão era muito criticada, por ser o Brasil um país com um território tão extenso e com tantas unidades federativas. Segundo Arretche (1999, p. 137),

[...] a compra do material era realizada pelas agências do governo federal e, posteriormente, distribuída pelo território nacional, o que dá uma ideia de seu grau de centralização, uma vez que o transporte de alimentos adquiridos de forma centralizada em um país com dimensões continentais é indiscutivelmente irracional.

As primeiras tentativas de descentralização do PNAE ocorreram já na década de 80, em 1983 a FAE fez repasses de atribuições para os organismos estaduais do Rio de Janeiro e São Paulo, que celebraram convênios com os municípios para execução do PNAE. Em 1986 a FAE passou a administrar diretamente a municipalização da alimentação escolar firmando convênio com 83 municípios espalhados pelas cinco regiões da federação, seis no norte, 29 no nordeste, um na região centro-oeste, dez no Sudeste e 37 na região sul. Em 1987 esses convênios se intensificaram, atingindo 154 municípios espalhados pelo país. (ARRETCHE, 2011).

Mas, as forças contrárias à descentralização da merenda dificultaram a continuidade desta experiência. Sua capacidade de pressão política fez com que a gestão da merenda escolar voltasse a ser centralizada e assim permanecesse até 1993. (ARRETCHE, 2011, p. 161).

Uma dessas forças contrárias dizia respeito à centralização feita por grandes empresas, que forneciam os gêneros alimentícios em grandes quantidades e com grande faturamento. Realidade ainda encontrada mesmo depois da descentralização, pois as grandes redes passaram a fazer grandes pregões, licitações para o fornecimento dos alimentos, privilegiando com frequência as grandes empresas, que segundo Real e Schneider (2011) historicamente são as mais beneficiadas do setor, pela capacidade de atendimento.

A municipalização da execução da política de alimentação escolar foi consolidada em 1994, trazendo vantagens referentes à preparação da alimentação escolar, buscando menos os produtos industrializados, mas também passando a

exigir maior participação das Entidades Executoras, na garantia da oferta, pois independente da concepção que se possa ter acerca da alimentação escolar ela deve ser ofertada a todos os estudantes matriculados nas escolas públicas brasileiras durante todos os dias do ano letivo.

Com a promulgação da CF de 1988 as fontes de recursos que financiam a alimentação escolar no Brasil estão previstas no art. 212 da Constituição Federal:

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (BRASIL, 1988).

O PNAE é um dos programas suplementares da educação, que segundo Santos; Costa e Bandeira (2016, p. 313) “consiste na assistência financeira suplementar aos Estados e Municípios brasileiros que garante, no mínimo, uma refeição diária aos alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas”. E quando é feito o aporte de recursos próprios para execução do programa, Estados, Municípios e o Distrito Federal fazem a complementação, utilizando recursos do salário-educação e outras fontes orçamentárias do município.

Segundo Martins (2017), os Tribunais de Contas Estaduais (TCE) tem se pronunciado favorável a utilização da cota do salário-educação³² para o financiamento da alimentação escolar, entendendo que o salário-educação é uma contribuição social, no entanto pode ser utilizada por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal na complementação de recursos para a execução do PNAE.

O FNDE passou a gerenciar, segundo Gouveia e Polena (2010, p. 3) “[...] umas das fontes de recursos mais importantes do MEC, o salário-educação”, destinado ao financiamento da educação básica, no sistema público desde 2007. Um dos programas financiados pelo FNDE é o PNAE, feito através de repasses de recursos por Assistência Financeira Automática Legal, uma modalidade de repasses

³² A base do salário educação é a folha de pagamento das empresas para a previdência social. O valor desta contribuição é de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social). (GOUVEIA; POLENA, 2010, p. 3).

realizados através de leis específicas, que determinam o formato das transferências e da prestação de contas.

Ao discutir a organização e financiamento da educação básica no Brasil é preciso compreender que essa se dá por meio da divisão de responsabilidades entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, isso também vale para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, gerido nacionalmente pelo FNDE.

À União cabe o papel supletivo e redistributivo, com a CF de 1988 se estabeleceu um novo pacto federativo, estruturando a lógica política, apontando o regime de colaboração e a autonomia dos entes federados (DOURADO, 2013).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 que alterou o artigo 211 da Constituição Federal, imprimiu a importância do papel da União nesse regime de colaboração com a nova redação:

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988).

Dentro desse entendimento constitucional de que a educação pública é uma parceria de responsabilidades entre os entes federados, há de supor que os Estados, Municípios e o Distrito Federal também lancem mão de recursos próprios para execução do PNAE, hipótese essa que também foi objeto de estudo nessa pesquisa.

Reconhecendo que há desigualdade de arrecadação entre os municípios e que dependendo de sua capacidade orçamentária essa complementação com recursos próprios pode não ser assim tão simples. Segundo Araújo (2013, p. 8) “[...] a provisão de serviços educacionais tendo por base apenas a capacidade tributária realmente existente entre os municípios não propiciaria igualdade mínima de condições de acesso ao direito à educação”.

Sendo o PNAE um programa universal, o atendimento equitativo fica comprometido diante das desigualdades entre os municípios, com um padrão mínimo de qualidade da alimentação escolar que não possui nenhum patamar de valor total como referência, pois os recursos transferidos pelo governo para a execução do programa são suplementares. Os recursos enviados pelo programa não são suficientes para oferecer durante todos os dias letivos uma alimentação adequada do ponto de vista nutricional.

E quando as EExs tem possibilidade de fazer o complemento utilizando recursos próprios, poderão utilizar o salário-educação³³ e outros recursos do município, desde que não sejam recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB³⁴), pois o programa de alimentação escolar não é, e não deve ser, considerado como despesa do rol de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Uma discussão latente a respeito do financiamento da alimentação escolar é alvo de um Projeto de Lei - PL nº 573/ 2015 no Senado Federal³⁵, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho (Partido Socialista Brasileiro - PSB/ PERNAMBUCO), para alteração dos artigos 70 e 71 da LDB nº 9394/1996, projeto este que propõe considerar as despesas com alimentação e uniforme escolar como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Com a justificativa que a alimentação escolar,

[...] embora não seja função própria das instituições educacionais o suprimento das necessidades de alimentação dos estudantes, a merenda escolar faz parte da rotina dos estabelecimentos públicos de educação básica. Além disso, a referida proposta não tem o intuito de contabilizar os gastos com programas suplementares de alimentação financiados com recursos provenientes da receita de contribuições sociais como 25% do orçamento destinados à Educação, mas incluir nesse orçamento o financiamento de receita resultante de impostos. (BRASIL, 2015).

O que causou opiniões divergentes em relação ao tema, pois alguns parlamentares entendem que “[...] a obrigação de prover a alimentação não é somente da União. É também do ente responsável pela etapa do ensino, com o auxílio da União, no exercício de sua função supletiva” (MARTINS, 2017, p. 18).

A União utiliza, para custear a alimentação escolar, as fontes do Tesouro Nacional e de concursos de prognósticos. Tribunais de Contas Estaduais têm interpretado que, no caso de estados, não há impedimento para que a

³³ E pela disposição constante do parágrafo 4º, do artigo 212, da Constituição Federal, verifica-se que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no seu artigo 208, VII2, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, tal como o salário educação, e outros recursos orçamentários, não restando qualquer dúvida quanto a esta possibilidade. (TCE-PR, 2011, n.p.).

³⁴ Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais.

³⁵ Relator atual: Senador Eduardo Gomes. Último local: 18/12/2019 - Comissão de Educação, Cultura e Esporte (Secretaria de Apoio à Comissão de Educação, Cultura e Esporte).

cota estadual e municipal do salário-educação seja utilizada para financiar a alimentação escolar, uma vez que o art. 212, § 4º, da Constituição, prevê o financiamento de programas suplementares de alimentação com recursos provenientes de contribuições sociais. E o salário-educação é contribuição social. Se admitida essa interpretação e essa fonte for utilizada pelos estados e municípios para financiar a alimentação, não há necessidade de buscar outra fonte, como a de MDE. A proposta poderia inadvertidamente desorganizar o financiamento da educação, uma vez que a mesma fonte – MDE, com os mesmos recursos, passaria a sustentar mais despesas. (MARTINS, 2017, p. 14).

Diante da desigualdade de condições de oferta de muitos municípios brasileiros, conforme demonstrou Farenzena e Machado (2006), ao analisar o custo-aluno-ano baseado numa amostra feita com 196 escolas municipais distribuídas pelas cinco regiões do país, apontou que a região Norte e Nordeste tinham os menores valores de investimento ao ano por aluno em relação às demais regiões. Sendo assim, incluir as despesas da alimentação escolar como MDE sendo possível usar o FUNDEB para o custeio, fragmenta ainda mais a capacidade de oferta de uma educação de qualidade nesses municípios, pois dessa forma a proposta de promover a equidade na redistribuição dos recursos para financiamento da educação seria comprometida, já que a maior porcentagem dos recursos do FUNDEB deve ser destinada à valorização dos profissionais da educação. Arretche (2010, p. 595) alerta que “[...] regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades social e regional no Brasil”. Pois, existem diferenças entre municípios que impactam no financiamento da educação básica no Brasil, para Pinto (2012, p.161):

[...] boa parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade mínima de arrecadação, o que acontece porque os principais tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS) só têm um potencial significativo de arrecadação nos de maior porte, os quais, como vimos, são a minoria.

Partindo dessa realidade, o menor prejuízo seria manter o uso da cota do município proveniente do salário-educação no complemento dos recursos para execução do PNAE, o que também pode ser um recurso baixo a depender do desenvolvimento econômico, da presença de indústrias, da taxa de desemprego, que compromete a capacidade de investimento, gerando desigualdades no investimento entre as EExs na oferta da alimentação escolar. Necessitando por

parte da União um maior aporte de recursos federais aos municípios de pequeno porte, propiciando mais equidade no valor alimentação aluno-dia.

No caso de aprovação do PL nº 573/2015, até mesmo os recursos provenientes do FUNDEB, poderiam ser utilizados para complementação de recursos para execução do PNAE pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal. A partir do momento que a alimentação escolar venha a ser despesa de MDE, abre-se o leque até para o pagamento de contratos com empresas terceirizadas para o fornecimento de alimentação escolar.

Conforme orienta a Controladoria-Geral da União (CGU) outras despesas relacionadas à alimentação escolar que podem ser custeadas com recursos do FUNDEB, dizem respeito aos eletrodomésticos e utensílios necessários para o preparo da alimentação escolar “[...] desde que sejam destinados às escolas da educação básica pública, para garantir o adequado funcionamento da unidade escolar” (CGU, 2011, p. 39).

É um entendimento equivocado quando se utiliza os recursos do FUNDEB que são destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para pagamento de programas suplementares de alimentação escolar, pois as despesas de MDE estão expressas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/1996:

Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996).

A legislação é muito clara quando se trata de nomear as despesas consideradas MDE e de descartar as que não são, segundo o artigo 71:

Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - **programas suplementares de alimentação**, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Sendo assim, quando as EExs realizam a complementação utilizando recursos próprios, devem ter muito clara essa orientação legal de que fonte poderá lançar mão dos recursos para esse fim, pois a execução do programa é de responsabilidade dos entes federados locais. Conforme já afirmado a alimentação escolar é um direito constitucional, aliado às políticas educacionais, garantido através de programa suplementar, subsidiado pelo Governo Federal e executado pelos entes federados, os quais devem garantir a oferta de uma alimentação adequada às necessidades nutricionais dos estudantes no período que permanecem na escola.

Ao tratar do financiamento das políticas educacionais é importante destacar as desigualdades territoriais presentes no Brasil, um país com vasta extensão territorial, com 5570 municípios e muitos deles afastados dos grandes centros urbanos, onde a arrecadação é menor e as condições de investimento são muito inferiores. Existem municípios com números preocupantes de sua população em situação de pobreza, em comparação a capacidade de arrecadação dos Estados, que possuem uma larga margem de receita de impostos por habitante, principalmente ao considerar as diferentes regiões (PINTO, 2012).

Outro fator a ser considerado é a responsabilidade dos Estados, Municípios e do Distrito Federal frente à oferta da educação básica, pois “hoje, o encargo maior está nos municípios, os quais, quando se considera a divisão da receita tributária, são os entes federados com menos recursos” (PINTO, 2012, p.169).

Segundo Arretche (2010, p. 595), as “elevadas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e

social da riqueza, que se concentrou no Sul e Sudeste”, sendo necessária à implementação de políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais, de caráter universalizante, com assistência financeira automática advinda do Governo Federal, para execução do programa, por Estados e Municípios.

Estas se converteram em universais a partir do final dos anos 90 e são, portanto, um componente recente das políticas de redução das desigualdades territoriais de receita; além disto, estão vinculadas a políticas específicas. (ARRETCHE, 2010, p. 598).

As políticas federais vinculadas à educação têm como um dos objetivos a regulação dos gastos dos entes federados, para que de fato o investimento aconteça na busca de melhoria da qualidade e da oferta do ensino público. Para muitos municípios considerados mais pobres, essas políticas reguladas pela União, com transferências condicionais universais como o FUNDEB e com assistência financeira automática como o PNAE, são fundamentais para compor os recursos, pois “[...] se os municípios brasileiros contassem apenas com os recursos de sua arrecadação própria, sua capacidade de gasto seria altamente desigual”, (ARRETCHE, 2010, p. 601).

A Política Nacional de Alimentação Escolar está atrelada as políticas educacionais do Ministério da Educação, reguladas pelo FNDE, o qual faz o gerenciamento dos recursos provenientes “[...] do salário-educação e recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do Governo Federal” (GOUVEIA; POLENA, 2010, p. 2), financiando:

ações voltadas à educação básica, com o intuito de melhorar a qualidade de ensino e a equidade de sua oferta, exercendo assim a função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais.

Algumas ações do Governo Federal voltadas ao combate da pobreza, em certo período, também destinaram recursos adicionais ao financiamento da alimentação escolar, como o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado em 2001,

[...] com o objetivo de financiar políticas públicas voltadas para nutrição, habitação, saúde, educação e reforço da renda familiar. Entre 2001 e 2007, parte da receita do Fundo foi alocada ao financiamento da alimentação escolar. O Fundo era financiado em grande parte pela Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira, um imposto sobre movimentações bancárias que foi extinto em 2007. (PMA, 2019 p. 5).

O que traz à tona mais uma vez o discurso da alimentação escolar como uma política assistencialista, que já vem sendo desconstruído a partir da Lei nº 11.947 de 2009, afirmando o caráter universal do programa, já declarados na CF de 1988 e na LDB de 1996.

A alimentação escolar também está inserida no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, reafirmando sua importância enquanto política educacional, no fomento da qualidade da educação básica, como parte das ações de atendimento a todos os estudantes matriculados nas escolas públicas brasileiras, através das metas³⁶ e estratégias do PNE:

7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de **programas suplementares** de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde;

9.7) executar ações de atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos por meio de **programas suplementares** de transporte, **alimentação** e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, **alimentação** e transporte escolar; (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Nas estratégias do PNE foram previstas a ampliação e o aprofundamento do atendimento do PNAE a todas as etapas da educação básica, incluindo a educação

³⁶ Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb. Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014).

de jovens e adultos, com a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ³⁷) como parâmetro de financiamento para educação incluindo a alimentação escolar, o que ainda não aconteceu, apesar dos esforços de muitos pesquisadores e todos os envolvidos principalmente na Campanha Nacional pelo Direito à Educação³⁸. Para Martins (2017) é plausível defender parâmetros do CAQ também para programas suplementares da política educacional como a alimentação escolar. Considerar,

[...] a alimentação como elemento do custo aluno qualidade (CAQ) – o que faz sentido, porque o CAQ não há de se alimentar apenas da fonte de recursos de MDE. Conclui-se, pois, que a alimentação escolar deve ser financiada pelas fontes que suportam os programas suplementares – recursos do Tesouro e concursos de prognósticos, e não pela receita resultante de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MARTINS, 2017, p. 21, 22).

O CAQ mais uma vez apareceu no debate do financiamento da educação em 2020, pela urgente necessidade de rever a política do FUNDEB³⁹, devido seu tempo de vigência de dez anos, conforme a Lei nº 11.494, “art. 48. Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020” (BRASIL, 2007). Sobre essa finitude, segundo Oliveira e Silva (2018, p. 262) havia uma grande preocupação na continuidade dessa política de fundos, tão importante para o financiamento da educação no Brasil.

Nesse sentido, fica uma interrogação em relação ao financiamento da Educação Básica após este período. Uma solução aventada reside na transformação do FUNDEB em instrumento permanente de financiamento da Educação Básica pública, conforme a PEC 15-A de 2015 em tramitação na Câmara Federal.

³⁷ [...] o CAQ estabelece um compromisso entre a elevação progressiva dos investimentos públicos em educação pública – até o patamar equivalente a 10% do PIB – e o dever tanto de superação das desigualdades de base quanto de garantia do padrão de qualidade do ensino em termos de insumos e financiamento. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 19).

³⁸ Movimento que surgiu em 1999, articulado por diversas organizações da sociedade civil, que propôs o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação através do Parecer CNE/CEB nº 8/ 2010, o qual não foi homologado pelo Ministério da Educação (ALVES et al., 2019).

³⁹ O Fundo é composto por um percentual fixo da arrecadação de alguns impostos e por transferências dos entes federados, respeitando a capacidade de contribuição de cada município e estado. Os recursos são repartidos de acordo com o número de matrículas de cada rede educacional pública, sendo garantido um valor mínimo por estudante, o que diminui os desequilíbrios regionais. (DIEESE, 2020, n.p.).

Depois de muita luta e mobilização em torno da aprovação do novo FUNDEB, mesmo diante da Emenda Constitucional 95⁴⁰ aprovada em 2016, que estabeleceu o novo regime fiscal, limitando os gastos também com a educação, o PL 15/2015⁴¹ projeto de lei que deu início a discussão, o novo FUNDEB foi aprovado através da Lei nº 14.113:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, nos termos do art. 212-A da Constituição Federal. (BRASIL, 2020).

Alteração constitucional através da Emenda Constitucional nº 108⁴², tornando o FUNDEB permanente e trazendo a citação na lei do CAQ, conforme o art. 49:

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal. (BRASIL, 2020).

Mas quando for regulamentado, no entanto a lei do novo FUNDEB trouxe alguns parâmetros de ponderação, no que se refere ao complemento da União, para pesquisadores que estudam a fundo sobre o financiamento da educação, esses fatores de ponderação indicaram um avanço para a construção de um modelo mais equitativo, principalmente pela relação direta da ampliação dos recursos com a maior proporção de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). No

⁴⁰ "Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (BRASIL, 2016).

⁴¹ A emenda se originou de proposta (PEC 15/15) apresentada pela então deputada Raquel Muniz (MG) e teve como relatora a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO). No Senado, a matéria foi relatada pelo senador Flávio Arns (Rede-PR) e foi aprovada da forma como saiu da Câmara, com apenas uma emenda supressiva. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020).

⁴² Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. (BRASIL, 2020).

entanto continuam afirmando que o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi⁴³) continua sendo a melhor referência no combate das desigualdades educacionais.

Se os respectivos valores do padrão mínimo de qualidade (o CAQi previsto na meta 20 do PNE) já estivessem fixados, questões como as relativas aos fatores de ponderação e complementação da União seriam resolvidas de forma muito mais simples e racional. NÃO DÁ PARA ESPERAR MAIS! (FINEDUCA, 2020, p. 19).

Inclusive os parâmetros para alimentação escolar estão incluídos na proposta de cálculo do CAQ, categorizada como insumos relacionados ao acesso e à permanência, ou seja,

[...] aqueles que devem ser assegurados aos alunos e às alunas, não podendo ser impeditivos para a permanência destes nas escolas, como material didático, transporte, **alimentação**, vestuário. (CARREIRA; PINTO, 2007, p.15, grifo nosso).

Enquanto as estratégias referentes ao padrão mínimo de qualidade da educação básica no Brasil previsto nas metas do PNE e na lei do novo FUNDEB não são consolidadas, o financiamento da alimentação escolar é feito segundo tabela do FNDE que apresenta o valor per capita (valor alimentação aluno-dia), repassado por meio de transferências bancárias em conta específica no Banco do Brasil aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, que recebem esses recursos anualmente do FNDE. Os valores a serem recebidos variam de acordo com a etapa e modalidade e a quantidade de dias letivos⁴⁴.

⁴³ Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades para que estes equipamentos garantam um **padrão mínimo de qualidade para a educação básica**, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), entre outras leis. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 19, grifo do autor).

⁴⁴ Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; (Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017). (BRASIL, 1996).

Os dias de atendimento previstos no PNAE baseiam-se na seguinte ideia: 20 dias letivos por mês, durante 10 meses de aula, o que equivale aos 200 dias letivos mínimos previstos na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação, em seu art. 24, inciso I, devidamente regulamentados por meio de Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE. O valor per capita é o valor por aluno/dia repassado pelo FNDE com base nos dados fornecidos pelo Censo Escolar do ano anterior ao repasse do recurso financeiro. (BRASIL, 2008, p. 58).

Esse cálculo segue a aplicação de uma fórmula, que orienta:

Multiplicar o número de alunos declarados no censo escolar do ano anterior pelo valor per capita estabelecido e pelo número de dias letivos. A fórmula, então, é: $VT = A \times C \times D$ O que essa fórmula significa? VT = valor transferido por nível/modalidade de atendimento, anualmente. A = número de alunos declarados no censo escolar, no ano anterior, por nível/modalidade de atendimento. C = valor per capita diário por aluno, devidamente definido por Resolução do FNDE. D = número de dias de atendimento. (BRASIL, 2008, p. 58).

A fórmula é aplicada baseada nos dados educacionais do ano anterior, o que pode ser um complicador para as redes, principalmente quando há um aumento significativo de matrículas no ano vigente, indicando um déficit de recursos que terá que ser absorvido pela EEx, pois os alunos matriculados devem ser atendidos, independente de estarem ou não contabilizados nos repasses do FNDE.

A primeira regulamentação de valores alimentação aluno-dia (per capita) do programa, conforme a linha histórica das legislações do PNAE, disponíveis no portal do FNDE⁴⁵, é datada de 13/05/1998, conforme Resolução FNDE nº 6, que fazia menção de apenas duas modalidades para repasse de recursos: a pré-escola e o ensino fundamental, sendo incluída a modalidade creche somente em 2003, através da Resolução FNDE nº 15 de 16/06/2003⁴⁶.

Com a promulgação da Lei nº 11.947 de 2009 foram também incluídas as modalidades Ensino Médio (EM) e Educação de Jovens e Adultos (EJA). A partir da Resolução FNDE nº 38 de 16/07/2009⁴⁷, passou-se a tratar dos repasses para

⁴⁵ Portal FNDE <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-legislacao?limitstart=0>>. Acesso em 12/08/2020.

⁴⁶ Art. 17 [...] § 4º O valor per capita da alimentação escolar, atribuído aos alunos matriculados na educação infantil, em pré-escola, e no ensino fundamental é de R\$ 0,13 (treze centavos de real), e aos alunos matriculados em creches é de R\$ 0,18 (dezoito centavos de real), por dia de atendimento (FNDE, 2003) grifo nosso.

⁴⁷ Art. 30 [...] II – o valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de R\$ 0,22 (vinte e dois centavos de real) para os alunos matriculados na educação básica, de R\$ 0,44 (quarenta e quatro centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos e de R\$ 0,66 (sessenta e seis centavos de real) para os alunos participantes do Programa Mais Educação;

alunos matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica, diferente das resoluções anteriores que estabelecia valores apenas para Educação Infantil (EI): Creche, Pré-Escola e Ensino Fundamental (EF). Na tabela a seguir é possível verificar a evolução dos valores alimentação aluno-dia (per capita), com pouco aumento real, e alguns reajustes inflacionários, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 2 – SÉRIE HISTÓRICA VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA REPASSADOS PELO PNAE – 2009 a 2017

Etapa/ Mod.	2009		2012		2017	
	Original	Atualizado	Original	Atualizado	Original	Atualizado
EI: Creche	0,44	0,81	1,00	1,56	1,07	1,18
EI: Pré-escola	0,22	0,40	0,50	0,78	0,53	0,59
Ensino Fundamental	0,22	0,40	0,30	0,47	0,36	0,40
Ensino Médio ⁴⁸	0,22	0,40	0,30	0,47	0,36	0,40
Ed. Jovens e Adultos	0,22	0,40	0,30	0,47	0,32	0,56
Escola Indígena	0,44	0,81	0,60	0,94	0,64	0,71
Escola Quilombola	0,44	0,81	0,60	0,94	0,64	0,71
EI: Indígena/ Quilombola	0,44	0,81	0,60	0,94	1,07	1,18
Mais Educação ⁴⁹	0,66	1,21	0,90	1,40		
NME ⁵⁰					1,07	1,18
Tempo Integral.					1,07	1,18
AEE ⁵¹					0,53	0,59

* Valores atualizados pelos índices do INPC/ IBGE até Janeiro/ 2020.

Fonte: Elaborado pela autora com referência nos dados do FNDE.

Ao observar a tabela é perceptível que houve poucas alterações nos valores repassados por alimentação aluno-dia (per capita) durante o período apresentado, mesmo sendo o PNAE “o programa mais volumoso [...]”, que representa em torno de 34,5% da execução financeira anual do FNDE, contra 14,3% do PDDE, 12,3% do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e 4,8% do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); (VIANA, 2020, p. 349).

⁴⁸ Resolução FNDE nº 26 de 17/06/2013. Art. 38 [...] I. a) R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos – EJA;

⁴⁹ Resolução FNDE nº 38, de 19 de agosto de 2008. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação.

⁵⁰ Resolução nº 1 de 08/02/2017. Art. 38 [...] III - para os estudantes do Programa Novo Mais Educação haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 1,07 (um real e sete centavos de real);

⁵¹ Resolução FNDE nº 26 de 17/06/2013. Art. 38 [...] IV – para os alunos que frequentam, no contraturno, o AEE, o valor per capita será de R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real);

Esses valores transferidos pelo Governo Federal sinalizam para a dificuldade que muitas EExs têm para execução do programa, necessitando fazer um aporte significativo de recursos próprios na complementação. Segundo Botafogo (2011, p. 15) muitos municípios tem dificuldade “[...] em contribuir com recursos financeiros para incrementar a compra de gêneros alimentícios e, ainda, arcar com os demais custos para a execução do Programa”. Destacou também que essas dificuldades foram relatadas por muitos gestores municipais, em eventos realizados pelo FNDE entre os anos de 2007 a 2009 em várias regiões do país.

É percebido, no acompanhamento da gestão central do PNAE, que esses recursos são insuficientes em muitos municípios para o atendimento às necessidades nutricionais dos alunos. São insuficientes, pois, não conseguem ofertar alimentação escolar adequada durante os 200 dias letivos, conforme as normas do PNAE. (BOTAFOGO, 2011, p.20).

Já as EExs que possuem melhores condições orçamentárias para fazerem a complementação com recursos próprios na execução do PNAE “[...] acrescentam outra grande quantidade de recursos ao montante repassado pelo FNDE, pois, geralmente, os repasses federais são insuficientes”. (CARVALHO, 2009, p. 132); o que acende um alerta para a desigualdade na oferta da alimentação escolar existente na imensidão que é o Brasil.

Continuando a tratar dos valores alimentação aluno-dia é possível observar na tabela que, até 2009 os valores da etapa creche indígena e quilombola eram diferenciados (R\$ 0,81), em 2006 os repasses representavam exatamente o dobro⁵² dos repasses para as creches localizadas em áreas urbanas (R\$ 0,40)⁵³.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/ MEC) aumentou em 23,52% o valor per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para os alunos das áreas remanescentes de quilombos. O valor praticado desde junho do ano passado era de R\$ 0,34. A partir de agora, passa a ser R\$ 0,42. Os alunos quilombolas tiveram sucessivos aumentos per capita. Até 2004, seu valor era de R\$ 0,18. Em junho de 2005, eles começaram a ser beneficiados com um valor

⁵² Resolução FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006. Art. 19 [...] II. o valor per capita da alimentação escolar, a ser repassado a partir do mês de maio de 2006, será de R\$ 0,22 (vinte e dois centavos de real) para os alunos matriculados nas creches, pré-escolas e nas escolas do ensino fundamental e de R\$ 0,44 (quarenta e quatro centavos de real) para os alunos matriculados em creches e escolas indígenas e nas localizadas em áreas remanescentes de quilombos;

⁵³ Creches - em junho de 2003, as creches públicas e filantrópicas passaram a receber R\$ 0,18 por criança atendida, durante 250 dias. Já os alunos das comunidades indígenas começaram a receber o benefício com valores alterados desde outubro de 2003, por meio de parceria entre o Ministério da Educação (MEC) e o então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). O valor diário per capita era de R\$ 0,34 e agora passará para R\$ 0,42. (FNDE, 2003, n.p.).

diferenciado, de R\$ 0,34, igual ao que era repassado para a alimentação escolar dos estudantes indígenas. Desde o repasse da primeira parcela deste ano, transferida no último dia 25 de fevereiro, o cálculo da transferência de recurso foi com esse novo índice (42 centavos) para o atendimento de 200 dias letivos. O FNDE unificou, este ano, a cobertura do PNAE em 200 dias letivos para creche, pré-escola e ensino fundamental, inclusive para as escolas e creches com alunos indígenas e de áreas remanescentes de quilombos. (FNDE, 2006, n.p.).

Segundo Peixinho (2013, p. 194), essa diferenciação de valores se deve ao fato de que:

Em 2003, o FNDE passou a assumir a alimentação escolar no ensino infantil (creches), repassando recursos de forma diferenciada para essa modalidade de ensino. Nos anos posteriores foi aumentando significativamente os valores per capita para creches, escolas indígenas e quilombolas. (PEIXINHO, 2013, p. 914).

O que explica os índices de aumento mais expressivos na modalidade/ etapa creche, tanto na área urbana como de creches indígenas e quilombolas.

Em 2008 foi acrescentada mais uma modalidade na tabela pela Resolução FNDE nº 38 de 19/08/2008, a Educação em Tempo Integral, representada naquele momento pelo Programa Mais Educação (PME⁵⁴), criado através da Portaria Interministerial nº 17 de 24/04/2007.

Já em 2009 houve reajuste na tabela com ganho real em todas as etapas e modalidades, segundo a Resolução FNDE nº 67 de 28/12/2009⁵⁵, o que representou um aumento de 38% nos valores alimentação aluno-dia (per capita) da tabela, mas que só seriam aplicados no ano letivo de 2010. Chama a atenção também um reajuste com ganho real de 50% na etapa creche e um decréscimo no valor alimentação aluno-dia (per capita) da pré-escola e ensino fundamental, ficando junto com o ensino médio e a educação de jovens e adultos, com valores iguais (R\$ 0,22) para cada modalidade/ etapa.

⁵⁴ Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar.

⁵⁵ Art. 1º. Fica alterada a redação do inciso II do art. 30 da Resolução FNDE nº 38, de 17 de julho de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação: o valor per capita da alimentação escolar, a ser repassado, será de: R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados na pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA); R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em creches; R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos; R\$ 0,90 (noventa centavos de real) para os alunos participantes do Programa Mais Educação. Art. 2º. Esta alteração referente ao per capita da alimentação escolar entrará em vigor a partir de janeiro de 2010.

Em 2012, a tabela sofreu reajuste, ganho real somente na modalidade Educação Infantil, nas etapas creche e pré-escola, inclusive a creche indígena e quilombola, pela Resolução FNDE nº 8 de 14/05/2012⁵⁶.

Outra inclusão de modalidade feita na tabela do PNAE foi no ano de 2013, do valor referente ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), o direito à alimentação escolar para alunos que frequentam Salas de Recursos Multifuncionais, Altas Habilidades e de Aprendizagem em contraturno⁵⁷. Também nesse mesmo ano foi incluído um novo valor de repasse para oferta de alimentação escolar no atendimento do ensino integral através da Resolução nº 26 de 17/06/2013⁵⁸.

No ano de 2017 o Ministério da Educação fez um novo reajuste nos valores alimentação aluno-dia da tabela, abrangeu todas as modalidades, mas com índices diferentes aplicados, as modalidades que receberam os maiores percentuais foram o ensino fundamental e o ensino médio com 23%, já as demais modalidades/ etapas abaixo de 10%. Nesse mesmo ano passou a vigorar a inclusão dos valores alimentação aluno-dia do Programa Novo Mais Educação (NME), através da Portaria do MEC nº 1.144 de 10/10/2016⁵⁹, substituindo o Programa Mais Educação.

Como já descrito existe também uma proposta de valor alimentação aluno-dia no CAQi e na comparação com a tabela divulgada até 2020 pelo FNDE, a discrepância de valores também é perceptível, conforme a tabela a seguir.

⁵⁶ Art. 1º. O inciso II do artigo 30 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, com redação dada pela Resolução nº 67, de 28 de dezembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

"II R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA); (NR). R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados nas creches; (NR). R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para os alunos matriculados na pré-escola. (NR)"

⁵⁷ Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013. Art. 4º [...] §4º Serão atendidos duplamente, no âmbito do PNAE, os alunos matriculados no ensino regular público que tiverem matrícula concomitante em instituição de Atendimento Educacional Especializado – AEE, desde que em turno distinto.

⁵⁸ Art. 38. [...] I. [...] d) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/ MEC;

⁵⁹ Art. 1º Fica instituído o Programa Novo Mais Educação, com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar.

TABELA 3 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA FNDE X VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA CAQi - 2020

Modalidade/ Etapa de ensino:	FNDE:	CAQi:	Diferença:
Creches (urbana)	1,07	2,17	1,10
Creches (campo)		1,09	
Pré-escola (urbana)	0,53	1,09	0,56
Pré-escola (campo)		2,17	
Escola Indígena e Quilombola	0,64		
Ensino Fundamental (urbano)	0,36	1,09	0,73
Ensino Fundamental (campo)		1,09	
Ensino médio (urbano)	0,36	1,09	0,73
Ensino médio (campo)		2,17	
Educação de Jovens e Adultos	0,32		
Ensino Integral	1,07		
Programa Novo Mais Educação. (complemento até)	1,07		
Programa de Fomento às Esc.de Ens. Méd. em Temp. Int. (complemento até)	2,00		
Alunos Atendimento Educacional Especializado no contraturno	0,53		

* Valores atualizados pelos índices do INPC/ IBGE.

Fonte: Elaborado pela autora com referência no FNDE e CAQi.

Comparando as duas tabelas existe uma outra diferença além dos valores superiores da tabela do CAQi, é a relação das modalidades e etapas de ensino quanto a variável área de localidade, urbana e rural, denominada na tabela CAQi como campo. Os valores segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018) foram levantados após um minucioso processo de precificação e atualização pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Já os valores de repasse da tabela do FNDE tiveram o último reajuste de valores em 2017 através da Resolução FNDE/ MEC nº 1 de 08/02/2017.

Apesar dos valores da tabela do FNDE serem inferiores aos do CAQi, os valores demonstrados por modalidades e etapas são importantes, pois existem especificidades, como valores maiores para o ensino em tempo integral, programas específicos como o Novo Mais Educação, Fomento às Escolas de Ensino Médio, referente ao Atendimento Educacional Especializado, bem como dos valores repassados referente às comunidades indígenas e quilombolas.

Na tabela do CAQi não há tantas especificidades como na do FNDE, Mas por exemplo, os valores para creches do campo poderiam ser consideradas às comunidades indígenas e quilombolas, sendo assim os valores propostos são realmente superiores aos que são repassados pela tabela do FNDE. Pois na Cartilha lançada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação está previsto que “os valores determinados para **alimentação** apresentam um patamar de qualidade acima do referenciado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”

(CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 93, grifo do autor).

Já o Governo Federal justifica da seguinte forma a diferenciação dos valores alimentação aluno-dia (per capita) da tabela:

Em relação aos recursos financeiros, o PNAE transfere per capita diferenciados para atender as diversidades étnicas e as necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social. Dessa forma, merece destaque o fato de o Programa priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas quanto à aquisição de gêneros da Agricultura Familiar, bem como diferenciar o valor do per capita repassado aos alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos. Em 2012, aumentou o valor repassado aos alunos matriculados em creches e pré-escolas, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil. (FNDE s.d.).

O que de certa forma faz sentido, pois no Brasil existe muita diversidade de público na educação, para tal cálculo é preciso considerar os estudos das condições nutricionais das populações, áreas que vivem e uma diferenciação por regiões do Brasil. Conforme Silva (2014, p. 59), nas regiões Norte e Nordeste estão concentrados os maiores índices de insegurança alimentar.

As regiões Norte e, principalmente, Nordeste apresentam os piores índices no que se refere à segurança alimentar, justamente as regiões mais pobres e com maior parcela de população residente em áreas rurais do país. Embora ambas tenham tido uma recuperação interessante no período, à realidade permanece perversa nessas regiões, que possuem mais de 40% de sua população em domicílios em situação de insegurança alimentar.

Como já destacado o IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 constatou que o maior nível de domicílios com restrição de alimentos⁶⁰ está presente na área rural do Brasil, esses índices auxiliam na compreensão dos valores de repasse do FNDE serem maiores para alunos matriculados na zona rural, mas também deveriam indicar uma atenção ainda maior na complementação dos recursos, já que os valores repassados pelo FNDE são subsidiários e igualitários.

⁶⁰ “Quando um domicílio tem insegurança alimentar grave, há uma restrição maior de acesso aos alimentos, com uma redução da quantidade consumida para todos os moradores, inclusive crianças, quando presentes. E nesses lares pode ter ocorrido a fome, situação em que pelo menos alguém ficou o dia inteiro sem comer um alimento”, diz o pesquisador. Fonte: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>>. Acesso em: 21/01/2021.

Para Arruda (2018) existe um discurso ideológico muito forte em toda a política do PNAE, que não se sustenta diante da ação mercadológica voltada às grandes empresas alimentícias, que se apropriam desse discurso para manter seu poder dominante na área da alimentação escolar.

Caso não fosse assim, com certeza existiria de fato uma distribuição de recursos mais equitativa, considerando as pesquisas que mostram a fragilidade alimentar e nutricional da população de determinadas regiões do Brasil. Mesmo que, a escola não possa, e de fato não tenha, condições de assumir a garantia alimentar dos estudantes fora da escola e no período de férias. É preciso um olhar atento à vulnerabilidade que muitos possam estar vivendo, buscar promover a segurança alimentar no período que permanecem na escola, como uma ação que colabore com a redução da insegurança alimentar a que possam estar expostos.

Para tanto é necessário sim, um financiamento mais equitativo para que essas políticas se concretizem e cheguem com maior qualidade até os beneficiários, garantindo direitos sociais como o de acesso a uma educação de qualidade, e sem dúvida considerar as desigualdades regionais é muito importante! Para Dourado (2013, p. 764) é preciso um,

[...] esforço nacional para a construção de uma sociedade cujas políticas, programas e ações tenham como convergência o bem comum, por meio da garantia de direitos sociais, o que requer um federalismo cooperativo, marcado pela descentralização e por padrões e diretrizes nacionais que assegurem o direito à educação com qualidade, o que implica combater as assimetrias regionais e sociais.

Atualmente temos uma política nacional de alimentação escolar que dá as diretrizes para sua execução, com autonomia aos gestores locais para escolherem os modelos de gestão e execução do programa, dentro dos previstos pelo gerenciamento do FNDE, os quais serão descritos a seguir.

E que resultados são esperados na execução do PNAE, igualdade na oferta? Acredita-se que o objetivo não seja resultados igualitários, pois num país tão diverso não há essa condição, até porque é mais coerente a equidade do que a uniformidade. E se tratando da política de alimentação escolar, a igualdade que se espera alcançar, nisso há consenso, é na qualidade e na quantidade adequadas às necessidades nutricionais dos estudantes, na sua diversidade etária, cultural e

estrutural, no financiamento, nas condições de higiene, na aceitabilidade e redução do desperdício de alimentos.

Através dessa política pública o Estado assumiu a responsabilidade da garantia desse direito, com repasses de recursos feito pelo FNDE, para Estados, Municípios e o Distrito Federal, que fazem ou não a complementação dos recursos necessários dentro de suas possibilidades. Objetivando que os alunos da Educação Básica, de forma universal, tenham acesso à alimentação na escola, uma alimentação adequada e de qualidade nutricional. A qualidade é um dos aspectos fundamentais do programa, que tem diretrizes detalhadas sobre a prioridade de alimentos⁶¹ e a adequação nutricional na oferta.

3.4 OS MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR LOCAL

Como já foi apresentado as EExs têm autonomia na escolha do modelo de gestão e execução do PNAE, e em algumas publicações do FNDE e de órgãos de controle foram encontrados os quatro conceitos dos modelos de gestão e execução apresentadas no início desse trabalho, são elas: centralizada, descentralizada (também conhecida como escolarizada), semi-descentralizada e terceirizada. Já na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar, publicada pelo FNDE não aparece o modelo terceirizado, como se não existisse mais, ao mesmo tempo em que diz que a gestão dos recursos pode ser feita de várias formas, nomeia apenas três: “[...] centralizada, descentralizada e semi-descentralizada” (BRASIL, 2015, p. 31). Essa falta de citação do modelo terceirizado no documento pode ser pelo entendimento de que uma gestão terceirizada é também centralizada, pois a EEx continua sendo quem gerencia o programa de forma centralizada, pois as unidades educacionais já recebem a alimentação escolar pronta para ser servida, sem ter participação na execução.

⁶¹ Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar: I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

O Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta primeiramente os três modelos de gestão como os apresentados pelo FNDE, afirma que o modelo mais usado no Brasil é o centralizado, mas fala também do modelo misto, quando, por exemplo, a EEx compra os alimentos não perecíveis e as unidades escolares os provenientes da agricultura familiar (com recursos do FNDE recebido pela EEx que são repassados as unidades escolares). Algumas páginas a frente alerta que:

Pode acontecer, ainda, que a Entidade Executora decida contratar uma empresa para fornecer a alimentação escolar. A empresa prepara os alimentos e serve a alimentação escolar já pronta para o consumo. É o que se chama de terceirização. (TCU, 2017, p. 37).

Conforme as referências encontradas dos quatro modelos possíveis de gestão e execução do PNAE, serão apresentados os que serviram de base para esta pesquisa, suas vantagens, desvantagens e peculiaridades.

O modelo de gestão e execução centralizada segundo Santos; Costa e Bandeira (2016, p. 319) é o modelo mais utilizado nacionalmente pelas EExs, destacando que:

Suas principais vantagens são: a escola não se responsabiliza pela compra dos alimentos, não há necessidade de um estoque grande nas unidades escolares, o que minimiza um possível desperdício, além de que os gêneros podem ser adquiridos com um preço mais baixo devido ao grande volume comprado. Por outro lado, as dificuldades frequentemente encontradas são a necessidade de um maior controle do armazenamento, para que não ocorra desperdício; a falta de uma equipe habilitada e específica para esta atribuição e de um espaço físico suficiente para sua adequada execução.

Já o modelo de gestão e execução descentralizada ou escolarizada privilegia os produtos locais, considerando os hábitos alimentares, mas esse modelo nem sempre conta com uma equipe qualificada pela administração dos recursos financeiros, pois as escolas assumem o gerenciamento do programa, tornando-se uma Unidade Executora (UEx) com representatividade da comunidade escolar, podendo colocar em risco a qualidade e os objetivos na execução do programa (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016).

No modelo de gestão e execução semi-centralizada onde são as UExs que compram os alimentos perecíveis, um dos grandes benefícios é que “[...] a compra contempla os alimentos regionais e, principalmente, os produzidos pela agricultura local, fortalecendo a economia da região”, o que é muito importante para o

cumprimento do mínimo de 30% na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, exigido pela legislação do PNAE. “Um aspecto negativo encontrado é a necessidade de um controle efetivo para planejamento e compra dos gêneros” (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016, p. 318).

Como já apresentado o outro modelo de gestão utilizado na execução do PNAE é a terceirizada, que na opinião de alguns autores privilegia grandes empresas, pois o gasto acaba sendo alto e também aumenta o risco de desperdício de alimentos. Almeida e Arruda (2005) em seus estudos apresentaram vários indícios de que o mercado da alimentação escolar sempre existiu no Brasil, anteriormente atendendo interesses internacionais de mercado e atualmente beneficiando grandes empresas. Ao observar

[...] a história do atendimento alimentar de crianças, não por mera coincidência, esteve sempre determinada por interesse de mercado, ou seja, a resposta à fome consistiu sempre em um grande negócio. Desde o início, com a aquisição de excedentes dos EUA, até o momento em que a indústria, sediada no Brasil, reivindicou o fornecimento de gêneros alimentícios. (ALMEIDA; ARRUDA, 2005, p. 108).

Em relação ao desperdício de alimentos foi evidenciado por Stolarski (2005) em sua pesquisa que as capitais brasileiras de Curitiba, São Luiz e São Paulo que mantém esse modelo,

[...] revelam a dificuldade no compromisso da escola em informar corretamente o número de refeições a ser servidas, bem como eventuais alterações nas programações da escola, ocorrendo, desta forma, desperdício de refeições e pagamento de refeições não consumidas. (STOLARSKI, 2005, p. 82).

Outra questão relevante nas pesquisas sobre o modelo de gestão e execução terceirizada se refere aos custos elevados de complementação com recursos próprios. Como evidenciado por Silva e Peron (2017) em pesquisa feita na prefeitura de Quatro Barras – PR, sobre a mudança do modelo centralizado para o terceirizado, o qual representou um grande aumento dos custos na execução do PNAE no município, passando de R\$ 4 milhões em 1996 quando era praticada a gestão centralizada, para:

[...] a casa dos R\$ 25 milhões, tendo em vista que a empresa terceirizada cobrava pelo número de refeições servidas. Com isso a terceirização foi

abolida no município, e a prefeitura retomou novamente a administração centralizada do programa no ano de 2004. (SILVA; PERON, 2017, p. 47).

Santos; Costa e Bandeira (2016) apontaram algumas vantagens na terceirização da AE, que esse modelo favorece [...] “uma alimentação mais variada e um número menor de funcionários da Prefeitura ou do Estado envolvidos na alimentação escolar”. Respeito das desvantagens elencaram alguns prejuízos, como:

[...] custo elevado das refeições, as (os) merendeiras (os) concursadas são remanejadas (os) para outras funções e o fato de que o dinheiro que está sendo pago à empresa poderia ser utilizado na contratação de merendeiras, na reforma das cozinhas, na compra de equipamentos de melhor qualidade, entre outros. (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016, p. 319).

Nogueira (2005) identificou também muitos desses pontos na sua pesquisa, sobre a prática da gestão terceirizada na execução do PNAE no município de Campinas – SP. Sobre a margem de lucro das empresas apontou um índice de aproximadamente 92%, também indícios de um barateamento da refeição por parte das contratadas para aumentar o lucro, sem que houvesse qualidade final da alimentação e que os salários pagos as cozinheiras (merendeiras) no modelo terceirizado eram muito inferiores aos que eram pagos pela prefeitura para este mesmo cargo via concurso público.

De todos os modelos apresentados aqui, o que mais apresentou divergências e questionamentos nas pesquisas levantadas foi o da gestão terceirizada, forma que vem crescendo em outros setores da administração pública e praticada também na gestão e execução do PNAE, por algumas EExs.

Como sabemos, a terceirização tem sido uma das modalidades mais presentes na gestão dos serviços dos setores público e privado do Estado brasileiro, o que inclui às políticas de educação, e, portanto o PNAE. Esta se caracteriza como o tipo de gestão em que mais ocorre a vinculação entre às políticas públicas e o mercado. (RODRIGUES, 2013, p. 145).

A terceirização parece a melhor solução para algumas administrações públicas, que repassam de certa forma a responsabilidade do serviço público a um ente privado, e dessa forma poderiam resolver todos os problemas da má gestão dos recursos. Assim como descreveu Nogueira (2005) a respeito do levantamento que antecedeu a terceirização da alimentação escolar em Campinas – SP, onde os

auditores do município apontaram muitas falhas na gestão e execução do PNAE feita pela prefeitura, como:

[...] dificuldades nas compras e distribuição dos gêneros alimentícios, bem como o gerenciamento inadequado dos contratos de aquisição de alimentos, mão-de-obra sucateada, equipamentos e utensílios de cozinha sem condições de uso, precariedade na limpeza e conservação dos prédios, situação caracterizada por vícios, e de difícil administração. (NOGUEIRA, 2005, p. 73).

Essas inconformidades serviram de justificativa para a terceirização ocorrida em 1997, mas conforme a pesquisa de Nogueira (2005, p. 137) esse modelo de gestão e execução não se mostrou eficiente, pois no ano de 2000, foi implementado “[...] um novo modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar, o compartilhado, através do convênio entre a Prefeitura [...]” de Campinas e a Centrais de Abastecimento de Campinas S.A. (CEASA)⁶².

Importante salientar que mesmo no modelo de gestão e execução terceirizada a responsabilidade sob a execução do PNAE continua sendo da EEx, conforme a Resolução do FNDE/ PNAE nº 6, artigo 13:

Com os recursos financeiros transferidos pelo FNDE, a EEx pode firmar contratos com pessoas jurídicas que fornecem ou prestam serviços de alimentação coletiva, exclusivamente para o fornecimento de refeições, respeitado o disposto no art. 47 e caput e §§1º e 2º do art. 51, permanecendo sob a responsabilidade direta da EEx todos os demais dispositivos desta Resolução. § 1º A EEx deve assegurar que as empresas contratadas atendam aos requisitos definidos nos arts. 17 a 19 e 23 e em outras orientações correlatas do FNDE, bem como as demais legislações aplicáveis. (BRASIL, 2020).

Inclusive o monitoramento, a avaliação, a compra dos gêneros alimentícios com os recursos recebidos do FNDE, chamamentos públicos e licitações continuam sendo responsabilidade das EExs e também a garantia de uma alimentação adequada, balanceada, conforme as necessidades dos alunos e que suplemente os nutrientes dos que permanecem um turno na escola ou em tempo integral.

⁶² A Ceasa Campinas é responsável pela operacionalização do Programa Municipal de Alimentação Escolar da cidade e trabalha junto com a Secretaria Municipal de Educação. Na Central funciona um departamento do Programa que elabora o cardápio, faz supervisão nas escolas, a logística, a recepção e controle de qualidade dos alimentos da merenda e entrega nas escolas. Fonte: <<http://www.ceasacampinas.com.br/programas-sociais/alimentacao-escolar>>. Acesso em 25/01/2021.

3.5 COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS NA EXECUÇÃO DO PNAE

Um dos objetivos dessa pesquisa foi analisar a complementação de recursos feita ou não pelos municípios pesquisados na execução do PNAE; Andrade (2017) identificou em seu estudo feito com 26 capitais do Estado brasileiro, que apenas sete não fizeram complementação com recursos próprios no fornecimento da alimentação escolar em 2015, o que sugere ser uma prática bastante comum na execução do programa.

O modelo de gestão e a complementação com recursos próprios na execução do PNAE também foi alvo do estudo de Botafogo (2011), pesquisa realizada num pequeno município do Rio Grande do Norte, o qual adotou o modelo de gestão centralizada, e que fez a complementação de recursos durante todo o ano de 2008, ano que foi realizada a pesquisa, para compra de gêneros alimentícios, bem como de equipamentos e utensílios para as cozinhas das escolas e uniformes para as cozinheiras (merendeiras). A própria pesquisadora reconheceu que por ser um município tão pequeno com uma rede de apenas cinco escolas, a execução do programa se dá de uma forma mais eficiente. Talvez esse seja também um parâmetro importante para análise nos municípios a serem pesquisados, com o menor número de escolas e matrículas em suas redes.

As Entidades Executoras segundo Chaves e Brito (2006, p. 19) são as Escolas Federais, as Secretarias Estaduais de Educação dos Estados e as Prefeituras dos Municípios, que são as “[...] responsáveis pelo recebimento e pela execução do dinheiro transferido pelo FNDE”. Já o TCU (2017) ao falar das responsabilidades das EExs na execução do PNAE insere outras responsabilidades além da gestão de recursos, afirma que é responsabilidade também garantir todas as condições para execução do programa seguindo a legislação vigente. Pois, existem profissionais como os nutricionistas que devem estar inseridos nesse processo, dentre outras ações mais complexas, do que somente receber e gastar os recursos oriundos do FNDE.

A partir da legislação determina-se que os recursos federais sejam gastos apenas com gêneros alimentícios, e como a execução tornou-se uma obrigação compartilhada entre os entes federados, a EEx precisa prover o que for necessário, para garantir a oferta da alimentação escolar durante os 200 dias letivos.

Para Oliveira (2016, p. 33),

[...] o compartilhamento da responsabilidade financeira na oferta da alimentação escolar entre o FNDE e a Entidade Executora torna-se obrigatório. Assim, é necessário que a EEx insira sua contrapartida financeira aos recursos transferidos pelo FNDE. Reafirmando, dessa forma, a responsabilidade financeira compartilhada entre os níveis de governo, cabendo ao estado deter verba própria para a complementação do financiamento.

O FNDE em seus documentos também cita sobre a complementação de recursos por parte das EExs na execução do PNAE, no artigo 7º da Resolução nº 6 de 08/05/2020:

A Entidade Executora – EEx: Secretarias de Estado da Educação – Seduc, Prefeituras Municipais e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e **complementação dos recursos financeiros** transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados; (BRASIL, 2020, n.p., grifo nosso).

Mas o texto não deixa claro que isso seja obrigatório, apesar de ser quase impositivo, pelas questões relatadas acima. Conforme Arruda (2018, p. 93) isso é de certa forma proposital, pois “[...] os ditos são colocados no jogo discursivo com muita ênfase de convencimento para que os não ditos possam ficar na penumbra, como se disfarçados estivessem”.

Já o Tribunal de Contas da União na Cartilha para Conselheiros do PNAE, coloca de forma afirmativa a necessidade de complementação dos recursos:

[...] as Entidades Executoras **podem e devem complementar o recurso repassado pelo FNDE**, seja para a aquisição de alimentos em maior quantidade e qualidade, seja para outras despesas, como contratação de merendeiras e auxiliares, gás, energia elétrica, equipamentos, utensílios de cozinha, material de limpeza, entre outros que são de responsabilidade da EEx, porque o dinheiro do Governo Federal serve exclusivamente para a aquisição de alimentos. É, portanto, um programa social com responsabilidade compartilhada. (TCU, 2017, p. 15, grifo nosso).

A orientação do TCU trouxe outro elemento importante que também compõe o custo de execução do PNAE, o gasto com folha de pagamento de cozinheiras (merendeiras), que podem ser tanto servidoras contratadas via concurso público como via contrato terceirizado. Como demonstrou Danelon *et al.* (2009) em pesquisa

realizada no município de Piracicaba/ SP, quando identificou um número expressivo de unidades educacionais onde havia tanto cozinheiras (merendeiras) contratadas da prefeitura como as contratadas por empresas terceirizadas. Esses custos de folha de pagamento de contratos via terceirização, conforme a Lei nº 11.947/2009⁶³, não devem ser pagos com os recursos advindos do PNAE, os quais devem ser gastos apenas na aquisição de gêneros alimentícios. Seguindo essa lógica, pode-se chegar à conclusão que todas as EExs acabam fazendo a complementação de recursos para execução do programa no que se refere ao custo dos trabalhadores, concursados ou não, envolvidos na preparação da alimentação escolar.

Vale destacar que para o pagamento dos profissionais concursados, os servidores públicos que atuam diretamente com o preparo da alimentação escolar, poderão ser utilizados os recursos do FUNDEB na complementação (CGU, 2011).

A gestão do PNAE envolve uma rede de ações compartilhadas, para Santos, Costa e Bandeira (2016, p. 317), “o seu gerenciamento é bastante complexo em virtude de estarem envolvidos a União, Estados, Municípios, Conselhos e estabelecimentos de ensino”. O modelo federativo presente na CF 1988, segundo Dourado (2013, p. 767),

[...] estabelece as competências dos estados, Distrito Federal e municípios, a partir da observância aos termos nela dispostos, ao tempo em que reafirma as especificidades dos entes federados e sua respectiva autonomia. A questão que se coloca é como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados.

Como já foi descrito a Política Nacional de Alimentação Escolar é uma política descentralizada desde 1994, mas com o controle do Governo Federal através do MEC/ FNDE, que coordena o PNAE e monitora a aplicação dos recursos enviados, já a execução do programa acontece na ponta, em realidades bastante distintas. Para Arretche (2010, p. 589) mesmo que os governos subnacionais tenham autonomia na execução das políticas públicas elas são “[...] largamente afetadas pela regulação federal”.

⁶³ Art. 5º [...] § 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

Mesmo que se reconheça a importância da regulação das políticas no controle dos gastos dos governos locais, na tentativa de garantir a universalidade, essa regulação pode representar pra alguns uma menor autonomia, o que muitas vezes pode causar tensão entre o Governo Federal e os governos locais. Para Dourado (2013, p. 763):

As bases da cooperação implicam, portanto, garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional. Tais questões traduzem uma tensão salutar entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais e os processos de descentralização.

Procurando compreender melhor essa complexidade que envolve a execução da Política de Alimentação Escolar em âmbito local, será apresentado no próximo capítulo como se dá a gestão e a execução do PNAE nos municípios da Rede Metropolitana de Curitiba (RMC).

4. PERCURSO METODOLÓGICO, CONHECENDO A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ÂMBITO LOCAL

Nessa pesquisa foi utilizada abordagem quantitativa (FLICK, 2013), com finalidade exploratória, procedendo com estudo de casos múltiplos (VENTURA, 2007), analisando os dados individualmente para comparação do desempenho na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. A execução do PNAE refere-se à aplicação de recursos federais e, também da prestação de contas, sendo esses processos uma fonte produtiva de dados quantitativos para este estudo, pois na área da educação os estudos quantitativos vêm numa crescente, proporcionando uma leitura mais crítica e contextualizada dos dados (GATTI, 2004).

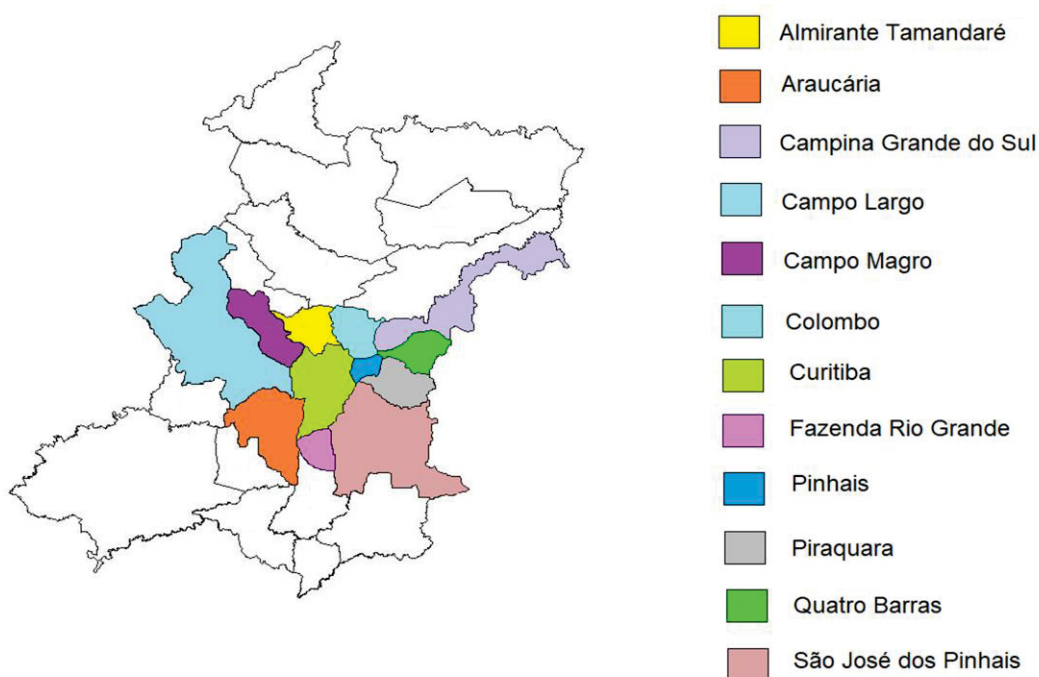
Este estudo utilizou-se também de levantamento documental e coleta de dados (GIL, 2002), entendendo que os dados qualitativos enriquecem as análises quantitativas (PAUGAM, 2015), tendo como principal fonte de pesquisa o Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE, também o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), sites oficiais do Governo Federal, das prefeituras, como portal da transparência e órgãos de controle social como o Conselho de Alimentação Escolar dos municípios pesquisados. Dados estes obtidos em documentos, que segundo Gil (2002, p. 46), são “[...] documentos de primeira mão, que não receberam nenhum tratamento analítico”, os quais serviram de fonte para elaboração de quadros, tabelas e gráficos utilizados nas análises desse estudo.

Uma análise baseada na amplitude, na presença e ausência de algumas características particulares de cada modelo de gestão e execução do PNAE escolhido pelos municípios pesquisados, contrastando os resultados obtidos (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Para este estudo foi feito o recorte de tempo de cinco anos, período de 2015 a 2019, no acompanhamento de desempenho do programa com modelos de gestão e execução distintos, através dos custos e do cumprimento das metas estabelecidas pela lei do PNAE (SCHWARTZMAN, 1994).

Foram selecionados inicialmente para esta pesquisa os doze municípios que compõem o primeiro anel metropolitano da Rede Metropolitana de Curitiba: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e

São José dos Pinhais (IPARDES, 2004). Municípios localizados no entorno da capital paranaense Curitiba, conforme demonstrado a seguir.

FIGURA 1 - MUNICÍPIOS QUE FORMAM O PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO DA RMC



FONTE: Elaborado pela autora com referência no IPARDES.

Ao buscar informações sobre a execução do Programa de Alimentação Escolar nesses municípios, uma das primeiras fontes de pesquisa foram os sites das prefeituras, onde foi possível observar que não há informações referentes à execução do PNAE, como o modelo de gestão dos recursos e execução do programa praticado, número de unidades e estudantes atendidos, entre outros. Nos sites somente foi possível encontrar algumas informações referentes aos cardápios, documentos normativos da prefeitura, formulários utilizados pelas unidades educacionais, manual de orientações sobre educação nutricional, supervisão da execução do PNAE, também alguns dados referentes às licitações e chamamento público para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, conforme o quadro a seguir.

QUADRO 1 – INFORMAÇÕES EXECUÇÃO PNAE NOS SITES PREFEITURAS/ SECRETARIAS EDUCAÇÃO

MUNICÍPIOS	CARDÁPIOS	DOC/NORMAT	FORMULÁRIOS	MANUAIS	LICITAÇÕES
ALMIRANTE TAMANDARÉ					
ARAUCÁRIA	X				
CAMPINA GDE SUL	X				
CAMPO LARGO					
CAMPO MAGRO	X				
COLOMBO					
CURITIBA	X	X	X	X	
FAZENDA RIO GRANDE					
PINHAIS				X	
PIRAQUARA	X	X	X	X	X
QUATRO BARRAS					
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	X				

FONTE: Elaborada pela autora com referência em pesquisa nos sites das prefeituras dos referidos municípios, acesso em 03/03/2020.

Diante da necessidade de buscar dados quantitativos referentes à gestão dos recursos recebidos do FNDE e a participação dos municípios na complementação com recursos próprios, encontrados nas prestações de contas enviadas ao Governo Federal por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas. Com acesso público, o SiGPC foi criado em 2012, quando tornou-se o meio oficial para transmissão da prestação de contas dos recursos recebidos para execução de programas e projetos do FNDE (FNDE, 2016), como o PDDE, o PNLD, o PNATE e também o PNAE.

A prestação de contas dos recursos recebidos do FNDE é uma exigência do Governo Federal, pois o não cumprimento pode acarretar a suspensão dos recursos, conforme art. 20⁶⁴ da Lei nº 11.947/2009. As informações obrigatórias referem-se aos recursos recebidos por transferências em conta corrente específica no Banco do Brasil, que totalizam dez repasses durante o ano letivo. Já a prestação de contas referente à utilização de recursos próprios pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal como complementação para execução do PNAE não é obrigatória, conforme o Manual do SiGPC (FNDE, 2016, p. 33).

⁶⁴ Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios: I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento; II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE; II - cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Embora o preenchimento desses campos não seja obrigatório, as informações solicitadas são de fundamental importância para o cálculo do custo médio efetivo da refeição, considerando também a participação da EEx no Programa em conjunto com os recursos suplementares do FNDE.

Referente informações pesquisadas no SiGPC da prestação de contas enviadas pelo doze municípios estavam em situação adimplente referente aos anos de 2015 a 2018, ou seja, aguardando ainda análise do FNDE. A prestação de contas do ano de 2019 já havia sido enviada ao FNDE pelos municípios, mas ainda aguardava o parecer do controle social do CAE, pois o prazo foi prorrogado⁶⁵ devido ao estado de emergência e calamidade pública em virtude da pandemia causada pelo novo Coronavírus.

Chamou a atenção uma inconsistência encontrada nos repasses de recursos do FNDE ao município de São José dos Pinhais, nos anos de 2017 e 2018, com uma diminuição significativa dos recursos e sem uma alteração muito significativa no número de alunos atendidos que justificasse transferências menores.

TABELA 4 – RECURSOS RECEBIDOS PELO FNDE E EXECUTADOS PELO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS – 2015 a 2019

	Recursos Recebidos FNDE	Valor Executado Recursos do FNDE	Alunos Atendidos
2015	5.844.041,69	1.979.664,16	32407
2016	2.549.439,28	1.258.402,63	33459
2017	120.520,76	1.637.137,87	34677
2018	140.373,91	8.287.099,59	34872
2019	3.341.097,78	2.646.793,20	33664

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

Fonte: Elaborada pela autora com referência nos dados do SiGPC.

Essa diminuição de recursos pode se justificar devido as prestações de contas de 2015 e 2016 terem sido aprovadas com ressalvas, mas não foi encontrado nenhum registro a esse respeito no SiGPC, nem sobre a discrepância do valor executado em 2018, que em relação ao total dos anos anteriores (2015, 2016 e 2017) representou 170% a mais. São José dos Pinhais recebeu de repasses do FNDE 1,70% dos recursos que foram executados pela EEx em 2018, utilizando os saldos residuais dos anos anteriores para não ficar com saldo negativo, questões

⁶⁵ Resolução nº 7 de 08/05/2020. Dispõe sobre a prorrogação dos prazos para o envio das prestações de contas de Programas e Ações Educacionais executadas ao FNDE em virtude da situação de calamidade pública para enfrentamento da pandemia da COVID – 19 [...]. (BRASIL, 2020).

que uma pesquisa junto a secretaria de educação ou ao CAE poderia esclarecer, pois somente na busca dos dados disponíveis no SiGPC não foi possível.

Os municípios escolhidos para aprofundamento desse estudo foram: Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba, ambos com modelos de gestão e execução do PNAE distintos, que apresentaram na prestação de contas enviadas ao FNDE as informações completas, como os dados da complementação feita com recursos próprios na execução do programa no período de 2015 a 2019.

No SiGPC não foi encontrada uma informação fundamental para iniciar a pesquisa, referente aos modelos de gestão dos recursos e execução do PNAE praticados pelos municípios paranaenses que compõe o primeiro anel metropolitano, para esse levantamento foi elaborado um questionário eletrônico via internet, denominado *Google Forms*⁶⁶ com acesso gratuito, o qual foi enviado às secretarias de educação juntamente com declaração de matrícula da UFPR justificando a pesquisa de mestrado. Num primeiro momento foi feito contato via telefone, pois esse contato antes do envio de um questionário eletrônico aumenta as chances de resposta (VASCONCELLOS; GUEDES, 2007).

O contato foi feito com as secretarias de educação dos doze municípios, onde estão lotados os servidores responsáveis pela gestão do PNAE, na sua grande parte nutricionistas e outros servidores do executivo que também estão envolvidos na execução do programa. Todos os contatos foram efetuados com sucesso e houve boa aceitação para participação dos municípios nesta pesquisa.

Das doze secretarias contatadas, dez responderam o formulário num prazo de até 30 dias, somente duas secretarias, Campo Magro e São José dos Pinhais, solicitaram também o protocolo da pesquisa de forma presencial nas duas secretarias. O protocolo na prefeitura de Campo Magro foi feito pela autora no dia 24/10/2019 e o questionário respondido no mesmo dia pela secretaria de educação.

Diferente da secretaria de educação do município de São José dos Pinhais, que mesmo após o protocolo feito no dia 01/11/2019, houve recusa em responder o questionário, alegando muitas demandas e falta de tempo para participar. Uma nova solicitação foi realizada e protocolada na prefeitura de São José dos Pinhais em 29/01/2020, desta vez tendo como destinatário o Conselho de Alimentação Escolar

⁶⁶ Formulário Google. Disponível em: <<https://docs.google.com/forms/d/1y491JfYCOWOoRenesdRnRpkk2R0ZBytFqmNqubJcr0/edit?gxids=7757>>.

do município, o qual respondeu positivamente a pesquisa, preenchendo o questionário através do formulário eletrônico em 28/02/2020.

No quadro a seguir são apresentados os modelos de gestão e execução do PNAE praticado pelos doze municípios do primeiro anel metropolitano da RMC no de 2019.

QUADRO 2 – MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO PNAE PRATICADA PELOS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO - 2019

MUNICÍPIO	MODELO GESTÃO/ EXECUÇÃO PNAE
Almirante Tamandaré	Centralizada
Araucária	Centralizada
Campina Grande do Sul	Descentralizada
Campo Largo	Centralizada
Campo Magro	Descentralizada
Colombo	Descentralizada
Curitiba	Terceirizada
Fazenda Rio Grande	Centralizada
Pinhais	Centralizada
Piraquara	Centralizada
Quatro Barras	Centralizada
São José dos Pinhais	Terceirizada

Fonte: Elaborada pela autora com referência em pesquisa própria.

Não foi encontrado nos municípios pesquisados o modelo de gestão e execução semi-centralizado, o modelo mais utilizado é o centralizado onde sete dos doze municípios utilizam este modelo, no qual as secretarias através da equipe de nutricionistas elaboram os cardápios, operacionalizam a compra e a entrega dos gêneros alimentícios para o preparo da alimentação nas unidades educacionais e realizam a supervisão e a avaliação do programa.

A prevalência do modelo centralizado não é algo recorrente somente na região metropolitana de Curitiba, ele prevalece em outros municípios como sinalizaram as pesquisas de Machado *et al.* (2013), de Belik e Chaim (2009).

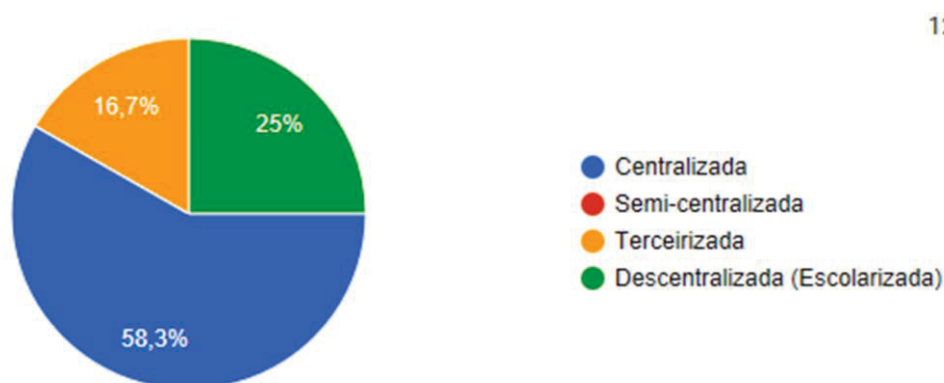
O modelo de gestão terceirizada foi encontrado apenas nas redes de Curitiba e São José dos Pinhais, a menor proporção encontrada. Modelo esse que contrata prestação de serviços, através de processo licitatório, empresas para o fornecimento da alimentação escolar, conforme permite a legislação do PNAE. Cabe destacar que esses são os dois municípios que possuem as maiores redes de ensino da RMC, em número de unidades e de matrículas.

Já o modelo descentralizado, aquele em que o município repassa os recursos para que as unidades educacionais executem o PNAE foi encontrado em

três redes, Campina Grande do Sul, Campo Magro e Colombo. É possível observar a proporção dos modelos encontrados no próximo gráfico.

GRÁFICO 1 – MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO PNAE ADOTADOS PELOS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO - 2019

Qual modelo de gestão adotado para execução do PNAE nesta rede municipal?



Fonte: Elaborada pela autora com referência em pesquisa própria.

Por se tratar de uma pesquisa de mestrado, não havendo tempo hábil para um estudo mais aprofundado dos doze municípios, para esse estudo optou-se pelo seguinte recorte: um município de cada modelo de gestão e execução encontrado na pesquisa inicial e que tivesse os dados completos referentes à complementação com recursos próprios na execução informada no SIGPC. Conforme o manual do SiGPC (FNDE, 2016, p. 33) nos dados de participação na execução enviados na prestação de contas, “[...] serão informados os recursos próprios da EEx aplicados na execução do Programa, seja em Gêneros Alimentícios ou em Outras Despesas, como gás, utensílios, eletrodomésticos, etc.”.

O SiGPC traz informações sobre a utilização dos recursos recebidos do FNDE pela EExs, para o fornecimento da alimentação escolar no atendimento dos alunos matriculados nas redes públicas de ensino da educação básica. Através desse sistema é possível verificar a situação da prestação de contas, aprovação ou não pelo FNDE e pelos CAEs, mas no período pesquisado entre 2015 e 2019 observou-se que dos doze municípios do primeiro anel metropolitano apenas os municípios de Almirante Tamandaré e São José dos Pinhais tiveram a análise do FNDE concluída no SiGPC, Almirante Tamandaré em 2015 aparece situação aprovada com ressalva e São José dos Pinhais em 2015 e 2016 também aprovadas com ressalva, todos os demais encontravam-se com o status: em análise.

Durante essa busca no portal SiGPC nos anos de 2015 a 2019, apenas quatro municípios do primeiro anel metropolitano tinham dados completos de complementação informados, referente à participação com recursos próprios na execução nesse período: Araucária e Pinhais – gestão centralizada, Campina Grande do Sul – gestão descentralizada e Curitiba com gestão terceirizada. Para uma análise individual e de comparação da execução do PNAE esses valores são fundamentais, sem esses dados esta pesquisa não atingiria um de seus objetivos referentes ao levantamento de custos totais utilizados na execução. Destes foram selecionados Araucária com gestão centralizada, Campina Grande do Sul com gestão descentralizada e Curitiba com gestão terceirizada.

Não foi localizada nenhuma informação no SiGPC referente a complementação de recursos próprios de três municípios do primeiro anel metropolitano no período pesquisado: Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. Chamou atenção o município de São José dos Pinhais não informar a complementação com recursos próprios na execução do PNAE, já que manteve o modelo de gestão terceirizada no período pesquisado e esse modelo pressupõe um aporte de recursos próprios para pagamento das empresas contratadas no fornecimento da AE, pois os recursos do FNDE só devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios.

Como o sistema é utilizado para outras prestações de contas, foi necessário buscar as orientações no manual do SiGPC (FNDE, 2016) e delimitar as informações que dialogassem com essa pesquisa, que referem-se análise dos recursos utilizados na execução do PNAE, tanto os recebidos do Governo Federal, como os recursos próprios de complementação.

Para um estudo mais contextualizado foi feita a atualização dos valores encontrados na prestação de contas do SiGPC, os quais foram corrigidos pelo INPC acumulado até janeiro de 2020, segundo dados do Banco Central do Brasil⁶⁷.

Em uma análise da execução do Programa de Alimentação Escolar Local é importante fazer uma caracterização dos municípios, elencando dados referentes ao censo populacional, densidade demográfica, taxa de escolarização, número de matrículas na educação básica, número de docentes e estabelecimentos

⁶⁷ Portal do Banco Central do Brasil, acesso público no endereço: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em 02/08/2020.

educacionais. Também dados referentes ao PIB per capita e as receitas do município do salário-educação.

Os dados obtidos no SiGPC no que tange a prestação de contas enviadas pelos municípios, se refere aos valores creditados pelo FNDE nos anos de 2015 a 2019, os valores totais de custeio utilizados na execução do PNAE, incluindo as transferências recebidas pelos municípios, saldo do exercício anterior, rendimentos de aplicação financeira a complementação feita com recursos próprios pelas EExs, tanto em gêneros alimentícios como em outras despesas e o número de alunos atendidos pelo programa no período. Serão analisados os dados individuais e em conjunto, utilizando também o cálculo de médias aritméticas obtidas com a soma do total dos dados e dividido por cinco, que refere-se a quantidade dos anos pesquisados. Os dados inseridos provenientes das receitas do salário-educação dos municípios foram obtidos através do SIOPE, também disponíveis no portal do FNDE e com acesso público.

Uma das propostas iniciais era estabelecer indicadores de qualidade na execução do programa, baseados nos questionários enviados junto com a prestação de contas ao SiGPC, mas não foi possível devido o sistema só oferecer acesso a 17 questões das 31 respondidas pelas EExs, validadas pelos CAEs através do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), o que comprometeria a análise. Foi atribuído algum problema na configuração do sistema SiGPC, pois houve problemas também no acesso aos dados da complementação com recursos próprios dos outros municípios, pois a página ficava inativa, depois de muitas tentativas concluiu-se ser uma inconsistência no acesso público ao sistema.

No próximo capítulo serão analisados os dados levantados nessa pesquisa com foco na gestão e execução do PNAE, referente aos recursos aplicados no custeio, o valor alimentação aluno-dia (per capita), com base nos repasses do FNDE e da complementação feita pelos municípios, incluindo contratos com empresas terceirizadas e um destaque referente o gasto com as cozinheiras (merendeiras), na composição do custo total da alimentação escolar nos municípios.

Serão apresentados também dados dos investimentos referentes aos recursos recebidos do FNDE, na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar em comparação aos adquiridos da indústria, insumos utilizados para o preparo da alimentação escolar. E por fim, uma análise comparando esses

dados frente aos modelos de gestão utilizados pelos municípios na execução do Programa de Alimentação Escolar Local.

Outra importante fonte documental necessária para compor este estudo foram as atas (virtuais) disponíveis nos portais da Transparência e dos Conselhos de Alimentação Escolar desses municípios, para uma melhor compreensão dos dados levantados no SiGPC. Como no caso de Araucária que informou no questionário de prestação de contas a contratação de empresa terceirizada para o fornecimento da alimentação escolar durante um período, mas os valores informados na prestação de contas são diferentes dos encontrados nos pagamentos feitos à empresa, conforme as notas declaradas no Portal da Transparência, que serão apresentados posteriormente.

5. ANÁLISE DOS MODELOS DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE EM ÂMBITO LOCAL, DADOS ESPECÍFICOS E COMPARADOS

Primeiramente serão apresentados os dados individuais de desempenho de cada município referente aos custos de oferta da alimentação escolar em suas redes, frente ao modelo de gestão e execução adotado, o cumprimento de diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar conforme dados informados no SiGPC e depois uma análise comparando os modelos, utilizando valores individuais, totais e as médias encontradas no período pesquisado, agregando outros dados encontrados durante a busca documental.

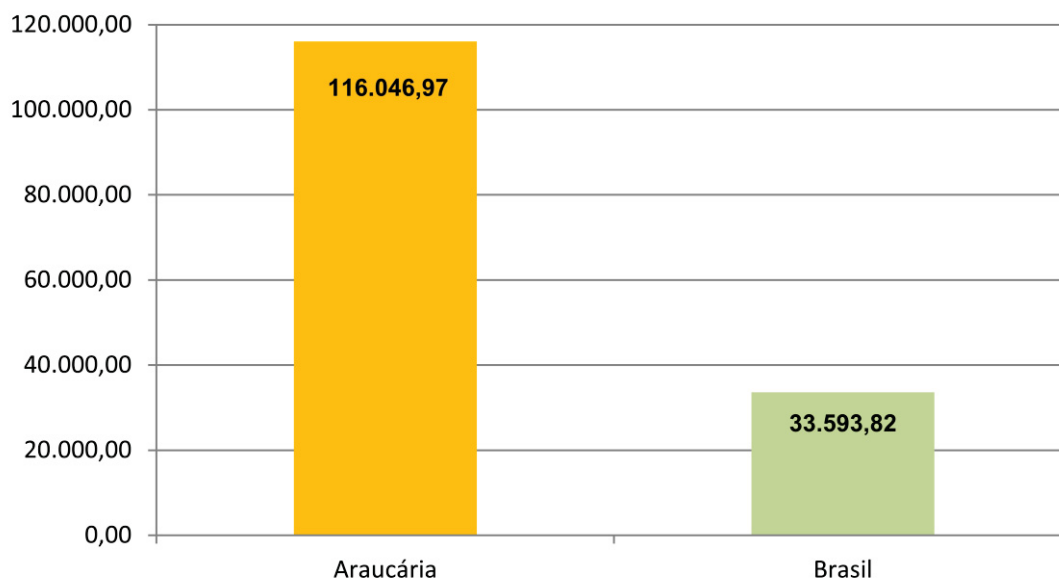
5.1 ARAUCÁRIA, MODELO DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE CENTRALIZADA

Araucária foi fundada em 11/02/1890, através do Decreto Estadual nº 40, completou 131 anos de criação em 2021 e fica a 19 km de distância da capital paranaense Curitiba. Segundo dados do Censo de 2010 do IBGE possuía uma população de 119.123 pessoas, estimada de 146.214 habitantes em 2020, uma extensão territorial de 469,240 km², densidade demográfica de 253,86 habitantes/km² e com uma taxa de escolarização de 97,4%.

De acordo com a informação levantada por meio de pesquisa própria através do questionário eletrônico que foi respondido pela prefeitura, a responsável pela execução do PNAE no município em 2019 era a nutricionista Ana Ligia Kassim. O Conselho de Alimentação Escolar foi criado no ano de 1995, através da Lei Municipal nº 1000.

Araucária em termos econômicos é considerada um município rico, especialmente quando comparado aos demais municípios que formam o primeiro anel metropolitano, pois o PIB per capita do município é superior até mesmo que o PIB per capita do Brasil (IBGE, 2018), equivalente a 20% do PIB de Araucária. Para Subirá (2013) isso se deve ao fato de Araucária ter um número concentrado de grandes empresas do setor petroquímico, metalúrgico e mecânico no seu parque industrial, elevando a arrecadação de impostos no município.

GRÁFICO 2 - PIB PER CAPITA MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA X PIB PER CAPITA BRASIL - 2018



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do IBGE.

Os dados educacionais foram obtidos no Laboratório de Dados Educacionais (LDE)⁶⁸, referente ao número total de matrículas, docentes e unidades educacionais, dependência administrativa municipal, conforme segue abaixo:

TABELA 5 – DADOS EDUCACIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019

Dados Educacionais:	2015	2016	2017	2018	2019
Nº Matrículas (total)	20.016	20.240	19.157	18.551	18.248
Nº Matrículas (área rural)	1.496	1.618	1.359	1.354	1.108
Nº Matrículas Integral (total)	3.255	3.238	3.017	2.004	2.540
Nº Matrículas Integral (área rural)	145	168	164	170	160
Nº Docentes	897	918	875	922	810
Nº Docentes (área rural)	93	86	79	91	65
Nº Unidades	68	68	73	70	72
Nº Unidades (área rural)	8	8	8	8	8

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do LDE.

A rede municipal de ensino de Araucária apresentou prevalência de matrículas e unidades na área urbana no período pesquisado, com uma média de 87% de matrículas, e na área rural de 13%.

Das matrículas atendidas em tempo integral apresentou percentual de 13% na média dos anos pesquisados, concentrados somente na modalidade/ etapa Educação Infantil, com os seguintes números:

⁶⁸ Laboratório de Dados Educacionais UFPR através do endereço eletrônico: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores>>. Acesso em 12/10/2020.

TABELA 6 – Nº DE TURMAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019

Modalidade/ etapa	2015	2016	2017	2018	2019
Creche (total)	97	104	126	149	205
Creche (tempo integral)	97	104	125	147	164
Pré-Escola (total)	140	166	203	198	181
Pré-Escola (tempo integral)	83	85	71	10	9
Ens. Fund. (anos iniciais)	455	471	498	496	467
Ens. Fund. (anos finais)	177	168	112	95	61
Ed. Jovens e Adultos (EJA)	19	14	17	19	21
Totais Turmas	888	923	956	957	935

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do LDE.

O município de Araucária atendeu 100% das matrículas em tempo integral na Educação Infantil, modalidade creche em 2015 e 2016, em 2017 e 2018 apresentou uma pequena redução em torno de 1%, em 2019 o índice foi de 80% de atendimento das matrículas nessa modalidade, com uma queda de 20% em relação aos anos anteriores. Já na modalidade Pré-Escola atendeu em tempo integral mais de 50% das matrículas em 2015 e 2016, reduzindo o atendimento em 20% no ano de 2017, sofrendo uma queda brusca em 2018 e 2019 para em torno de apenas 5% de atendimento das matrículas existentes.

A partir dos levantamentos documentais através do SiGPC e com o recorte estabelecido de cinco anos, foi possível obter os seguintes dados referentes aos custos da execução do PNAE em Araucária, considerando os recursos advindos do FNDE e a complementação do município com recursos próprios.

Primeiramente serão analisados os dados referentes aos recursos recebidos da assistência financeira automática feita pelo FNDE.

TABELA 7 – RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE UTILIZADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
1- Despesa custeio/ recursos FNDE	2.241.806,82	2.323.617,20	2.050.359,58	1.679.048,52	2.449.930,96
2- Alunos atendidos	21.196	21.248	19.916	20.732	19.892
3- Valor alimentação aluno-dia (1/2) /200	0,53	0,55	0,51	0,40	0,62

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

** O número de alunos atendidos difere da tabela anterior, pois se refere a todos os estudantes atendidos durante o ano letivo informado na prestação de contas, entre esses os que entraram e saíram durante o ano por transferências por exemplo.

Fonte: SiGPC (2015 a 2019), dados trabalhados pela autora.

Foi possível verificar que o valor alimentação aluno-dia nos anos de 2015 a 2017 manteve-se similar, com um decréscimo em 2018 e o maior valor do período obtido em 2019.

Outro dado levantado foi referente à aplicação financeira dos recursos provenientes do FNDE, pois é uma exigência do programa, a EEx que não faz sofrer sanções previstas nos documentos norteadores para prestação de contas no SiGPC.

Prejuízo por não aplicação no mercado financeiro: caso os recursos da Transferência tenham permanecido na conta corrente, sem aplicação, e a UEx tenha efetuado a devolução do prejuízo ao erário decorrente dos rendimentos não auferidos (para efetuar esse registro é necessário, primeiro, registrar o valor do prejuízo no campo “Rendimento de Aplicação Financeira”). (FNDE, 2017, p. 125, grifo do autor).

E Araucária realizou aplicação financeira dos recursos nos anos pesquisados, totalizando um montante de rendimentos de R\$ 110.960,84 (atualizados pelos índices acumulados do INPC/ IBGE), numa média de R\$ 22.192,68 ao ano.

Conforme informado no SiGPC o município fez complementação com recursos próprios na execução do programa em todos os anos pesquisados, conforme demonstrado na tabela abaixo.

TABELA 8 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA TOTAL EXECUTADO PELO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019

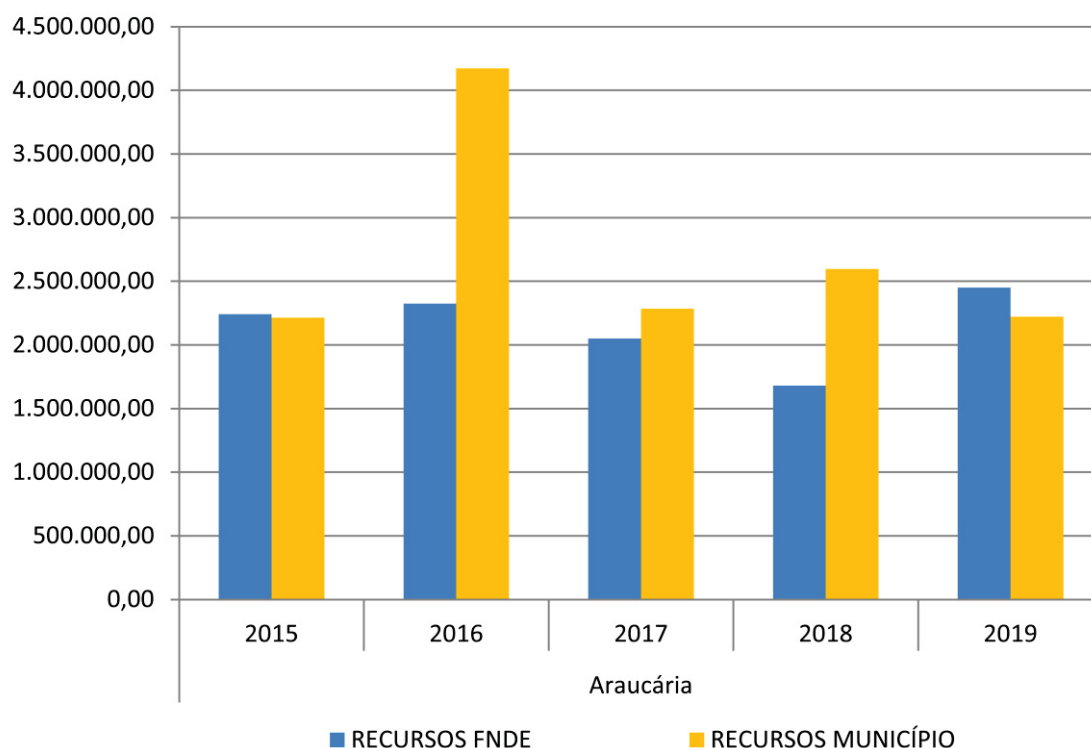
	2015	2016	2017	2018	2019
1- Despesa custeio/ recursos FNDE	2.241.806,82	2.323.617,20	2.050.359,58	1.679.048,52	2.449.930,96
2- Recursos próprios município	2.213.414,85	4.170.880,78	2.283.797,73	2.595.909,88	2.220.368,19
3- Total executado (1+2)	4.455.221,67	6.494.497,98	4.334.157,31	4.274.958,40	4.670.299,15
4- Alunos atendidos (3)	21.196	21.248	19.916	20.732	19.892
5- Valor alimentação aluno-dia (3/4) /200	1,05	1,53	1,09	1,03	1,17

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

Fonte: SiGPC (2015, 2016, 2017, 2018, 2019), dados trabalhados pela autora.

Ao agregar os recursos provenientes do FNDE com os recursos próprios utilizados na complementação foi verificado que, o valor alimentação aluno-dia total na média dos anos pesquisados foi de R\$ 1,17, 44% superior à média do FNDE que foi de R\$ 0,52. Com aumento significativo em 2016 quando o valor alimentação aluno-dia alcançou R\$ 1,53, foi também o ano com maior número de alunos atendidos pelo programa no município.

GRÁFICO 3 - RECURSOS DO FNDE X RECURSOS PRÓPRIOS DE COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados SiGPC.

Outro dado encontrado refere-se ao questionário do PNAE enviado no SiGPC junto com a prestação de contas, sobre as informações da execução física do programa, quando Araucária declarou ter utilizado contratação de empresa terceirizada entre 2015 e 2018 para o fornecimento da alimentação escolar. Elemento que foi agregado na análise pra explicar o aumento de complementação feita pelo município, mas os valores informados estão apenas no campo da aquisição de gêneros alimentícios, verificou-se que não havia informação de valores no campo de outras despesas, no qual também é possível informar o gasto com contratação de serviços terceirizados.

Para compreender melhor tal situação foi feita busca de outros dados no portal da transparência⁶⁹ do município, a partir do CNPJ informado pela EEx no questionário foram encontrados registros de pagamentos feitos à empresa Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos LTDA (CNPJ/MF nº 76.900.463/0001-71). Com o seguinte histórico nos pagamentos dos empenhos:

⁶⁹ Endereço eletrônico: <<https://araucaria.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/3/item/3/tipo/1>>. Acesso em 11/10/2020.

Contratação de empresa especializada, para prestar serviço de fornecimento de refeições industriais, tipo lanche (merenda escolar), destinados aos alunos atendidos diariamente nas unidades educacionais, incluindo preparo, cocção, distribuição, higienização e transporte das refeições até os locais (logística) onde serão servidas, de acordo com cronograma, local, especificidades e condições gerais de contratação [...] (ARAUCÁRIA, 2015, n.p.).

Os empenhos⁷⁰ liquidados encontrados no Portal da Transparência são referentes aos anos de 2015 a 2018, pagos à empresa Risotolândia, no entanto os registros de pagamentos desta empresa informados na prestação de contas do SIGPC possuem valores diferentes.

Foi também verificado que as notas fiscais de pagamentos lançados no SIGPC são referentes aos recursos recebidos do Governo Federal, pois o valor total dos pagamentos é o mesmo que foi enviado pelo FNDE ao município. Além de notas fiscais pagas para a empresa Risotolândia foi encontrada também nota fiscal paga com recursos do FNDE para a empresa Jefferson Ferreira – Transportes (CNPJ 14092726000106), informação que diverge da lei do PNAE, que os recursos advindos do FNDE devem ser gastos apenas com a aquisição de gêneros alimentícios.

TABELA 9 - VALORES PAGOS RISOTOLÂNDIA PORTAL DA TRANSPARÊNCIA X VALORES PAGOS RISOTOLÂNDIA SIGPC PELO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2018

Ano	Total pago pelo município	Valores informados SIGPC
2015	3.351.072,05	49.991,82
2016	1.164.324,25	56.611,39
2017	3.908.916,95	13.246,65
2018	164.121,23	Sem registro
TOTAL PAGO	8.588.434,48	119.849,87

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC e Portal da Transparência.

Diante dessa divergência nos dados, foi feita também uma busca nas atas do CAE de Araucária, disponíveis para consulta pública, e encontrada uma citação na ata nº 7⁷¹ de 22/08/2017 sobre o atendimento feito pela empresa Risotolândia às

⁷⁰ O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso ajuda o governo a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste mais do que foi planejado. Fonte: <<http://transparenciapublica.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>>. Acesso em 11/01/2021.

⁷¹ Portal do CAE. Fonte:

<<https://araucaria.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1579268951980&file=A04B4BEAB18F04EBD99D85196F73AF2FF9DDE1FF&sistema=WPO&classe=UploadMidia>>. Acesso em 11/10/2020.

escolas participantes do Programa Mais Educação, nessa mesma ata consta a informação da contratação terceirizada de cozinheiras (merendeiras), para preparo da alimentação escolar nas unidades escolares. No portal da transparência foram encontrados o contrato e pagamentos para a empresa EMBRASERV Prestadora de Serviços - EIRELE - ME, CNPJ 04307944/0001-67, valor original do contrato R\$ 947.343,42, com a seguinte descrição do objeto.

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de Auxiliar de Cozinha, visando atendimento das necessidades específicas da Prefeitura Municipal de Araucária, nos termos estabelecidos no Edital e seus Anexos. (ARAUCÁRIA, 2017, n.p.)

Com pagamentos de sete liquidações de empenhos a esta empresa, num valor total de R\$ 864.826,53 em 2017, foi verificado também se havia registros de mais pagamentos nos demais anos pesquisados referentes a este contrato, não foi encontrado mais nenhum registro no portal da transparência do município.

Em razão da falta de dados informados no SiGPC referente ao gasto total com empresas terceirizadas na prestação de serviços, entendeu-se não ser possível aferir o gasto total do município com a execução do PNAE somente com base nos dados da prestação de contas. Pois o valor gasto na alimentação escolar não envolve apenas os recursos do FNDE e a complementação do município com gêneros alimentícios, é necessário considerar também os valores referentes aos contratos terceirizados (outras despesas), que devem ser agregados aos recursos utilizados para execução do PNAE.

Os recursos repassados destinam-se exclusivamente à compra de gêneros alimentícios. Para a operacionalização do PNAE cabe ao município arcar com a responsabilidade de montar uma infraestrutura mínima para preparação das refeições. (SANTOS; COSTA; BANDERIA, 2016, p. 316).

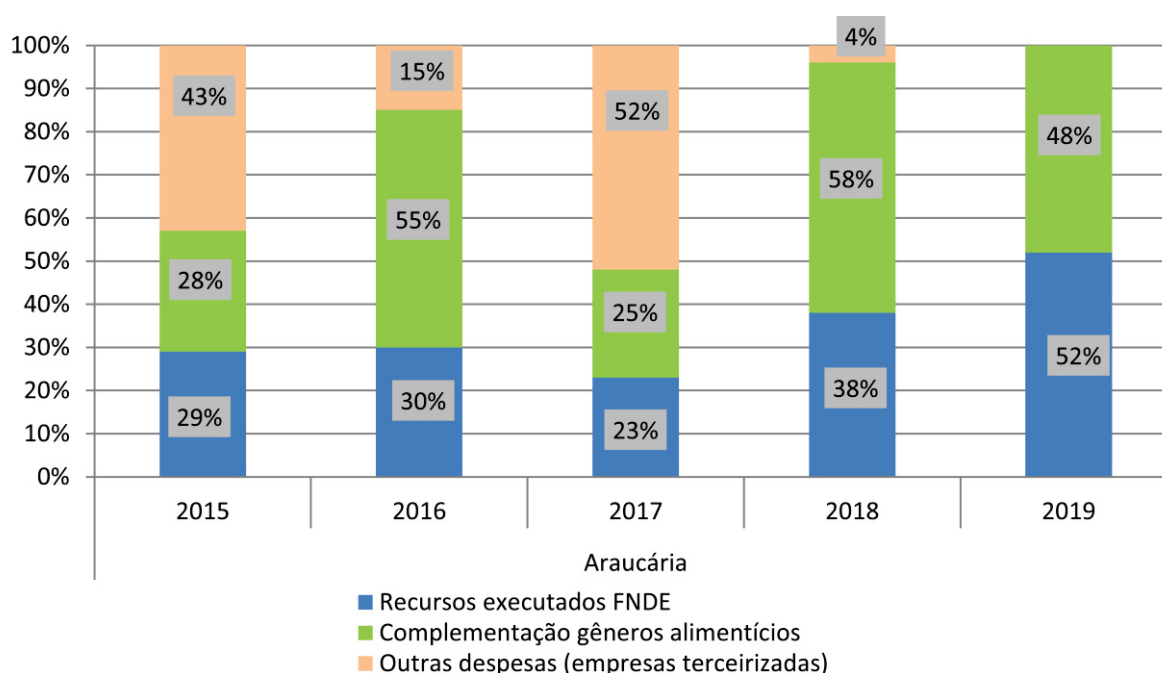
A infraestrutura envolve recursos materiais e humanos, sejam eles do quadro próprio do município ou contratado através de empresa prestadora de serviços, pois são também recursos que fazem parte do custeio.

A dificuldade de agregar esses dados e de não estarem informados na prestação de contas do SiGPC dificulta o controle social, já que a obrigatoriedade de prestar contas, conforme as normas do FNDE, diz respeito apenas aos recursos recebidos por transferências do Governo Federal, não dos recursos próprios

utilizados na complementação, esse monitoramento fica na responsabilidade do CAE e do TCU. Constatado de que o município no período pesquisado manteve contrato com empresas terceirizadas, ficou evidenciado que o modelo utilizado não foi somente de gestão centralizada, assim como demonstrou a pesquisa de Gabriel; Goulart e Cavo (2015), onde foi constatado que o município de Florianópolis declarava manter o modelo centralizado em 2011 mesmo mantendo a terceirização de mão de obra desde 1998 para execução do PNAE.

Buscando tornar mais claro o quanto representa os recursos do FNDE em comparação ao complemento na aquisição de alimentos e outras despesas, no gráfico a seguir foram agregados os valores na contratação de cozinheiras (merendeiras) para o preparo da alimentação escolar via terceirização.

GRÁFICO 4 - RECURSOS EXECUTADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência no SGPC e Portal Transparência.

Durante esse período e conforme os dados agregados da complementação na aquisição de gêneros alimentícios verificou-se um maior investimento em 2016 (55%) e em 2018 (58%). Já os recursos próprios destinados a outras despesas, que nesse caso referiu-se a contrato terceirizado, apresentaram os maiores índices em 2015 (43%) e 2017 (52%).

Outro dado importante a ser analisado para um melhor entendimento do total gasto na execução do PNAE é o valor alimentação aluno-dia, calculado pelo nº de matrículas e por dia letivo. Para esse cálculo foi utilizada a seguinte fórmula:

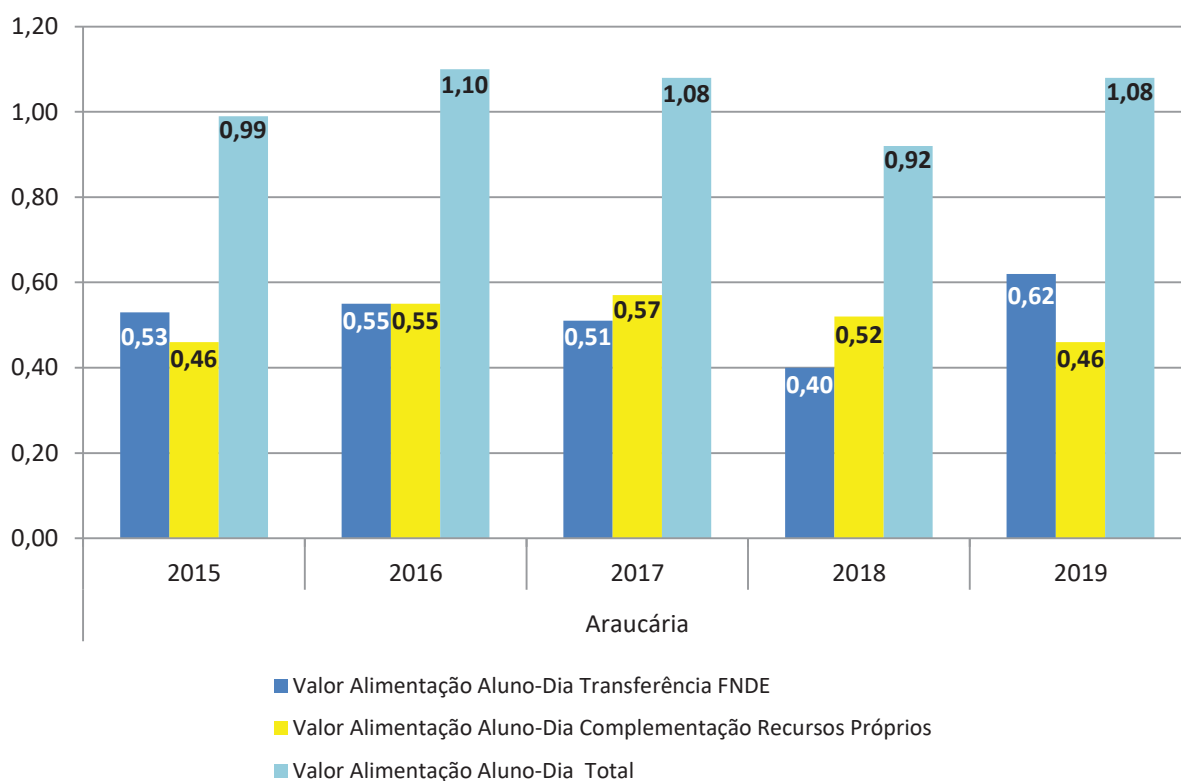
$$\frac{\text{Valor total custeio}}{\text{Número de alunos atendidos/ 200 dias letivos}}$$

(recursos FNDE + recursos de participação na aquisição de alimentos ou pagamentos empresas terceirizadas)

Número de alunos atendidos/ 200 dias letivos

No gráfico a seguir é possível observar os valores executados da alimentação aluno-dia, referente aos recursos recebidos do FNDE, de complementação, e o valor alimentação aluno-dia total praticado pelo município de Araucária.

GRÁFICO 5 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019



* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.
 FONTE: SIGPC e Portal Transparência, dados trabalhados pela autora.

O valor alimentação aluno-dia dos recursos do FNDE e de complementação informados no SiGPC pelo município se mostrou muito semelhante nos anos de 2016 e 2017, com uma pequena variação entre 2015 e 2017, 2019 foi o único ano do período pesquisado em que o valor do FNDE foi superior ao de complementação. O valor alimentação aluno-dia total executado representou no período pesquisado o dobro dos recursos recebidos do FNDE.

Outro aspecto importante para ser observado é o quanto o investimento de recursos próprios na execução do PNAE representou frente à receita do salário-educação, pois o município não deve utilizar recursos de MDE para complementação, ou seja, os recursos do FUNDEB e da receita de impostos vinculadas a educação.

TABELA 10 – RECURSOS PRÓPRIOS GASTOS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019

ANO	RECURSOS MUNICÍPIO GASTO AE	COTA MUNICIPAL SALÁRIO-EDUCAÇÃO	% GASTO AE
2015	2.213.414,85	9.224.541,86	24
2016	4.170.880,78	7.899.560,17	53
2017	2.283.797,73	6.112.188,72	37
2018	2.595.909,88	7.658.773,44	34
2019	2.220.368,19	6.905.047,51	32

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

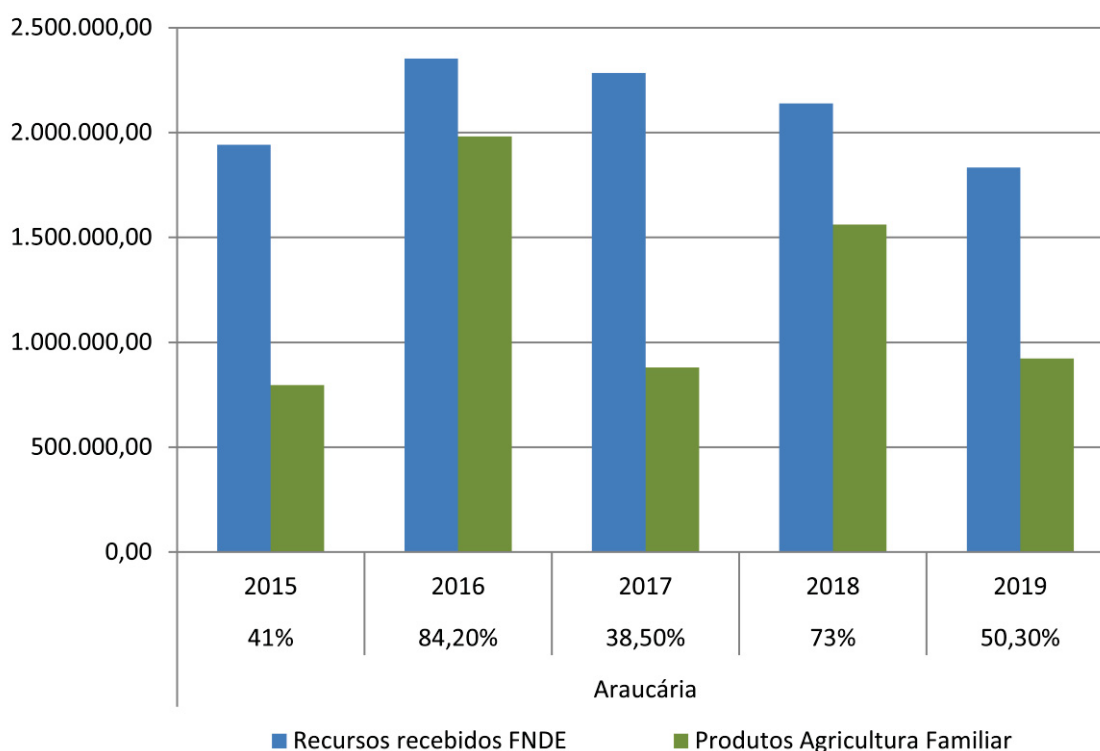
FONTE: SIGPC e SIOPE (2015, 2016, 2017, 2018, 2019), dados trabalhados pela autora.

Araucária segundo os dados levantados gastou de complementação na execução do PNAE, na média dos anos pesquisados, 36% dos recursos do salário-educação disponíveis, com destaque para o ano de 2016 que chegou a 53%, ano que também houve maior aporte de recursos próprios.

Ao agregar os valores encontrados no Portal da Transparência, que não foram encontrados na prestação de contas no SiGPC, os primeiros índices mudariam consideravelmente, nos anos de 2015 (60%), 2016 (68%). Em 2017 (115%), 15% acima da receita do salário-educação, o que sugere a necessidade de aporte de recursos de outras fontes para suprir as despesas do município com a alimentação escolar nesse ano.

Outro aspecto bem importante do programa, conforme a lei do PNAE, é a obrigatoriedade no investimento de no mínimo 30% dos recursos recebidos do FNDE na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, que no caso do município de Araucária foi cumprido em todo o período pesquisado, conforme é possível observar no gráfico a seguir.

GRÁFICO 6 – RECURSOS FNDE X GÊNEROS ALIMENTÍCIOS AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência dados do SIGPC.

Durante os anos de 2015 a 2019 o município não só cumpriu a meta, como apresentou percentual acima do exigido, com destaque para os anos de 2016 e 2018 com percentuais acima dos 70%. Referente ao investimento do município na compra de gêneros alimentícios da AF e os oriundos da indústria vale destacar que, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), regulamentado pela Lei nº 12.512 de 14/10/2011, alterou o art. 19 da Lei nº 10.696/2003, visando promover a valorização dos alimentos provenientes da agricultura familiar, gerando renda e inclusão social dos pequenos produtores. Proporcionando uma alimentação escolar mais adequada na perspectiva do DHAA e também como facilitador na redução dos riscos de insegurança alimentar.

Na média aferida nos anos pesquisados, o município de Araucária adquiriu 42% de alimentos provenientes da indústria e 52% da agricultura familiar, o que é positivo. Pois o contrário poderia significar um problema na produção do campo, criando um ciclo onde os pequenos produtores acabam vendendo os gêneros alimentícios para a indústria, na necessidade de garantir de sustento, e dispendo de pouco para subsidiar as Entidades Executoras nos processos de chamamento

público, uma realidade que vem se repetindo há muito tempo, a entrega da produção ao monopólio capitalista.

Um camponês altamente produtivo, cujo trabalho agrícola torna-se cada vez mais intenso, que inclusive necessita, dependendo do setor, entregar temporariamente parte do processo de trabalho para trabalhadores de empreitada, ou então entregar para os monopólios industriais a última etapa do processo produtivo: a colheita. (OLIVEIRA, 2007, p. 32, 33)

Considerando que é necessário que as EExs complementem os recursos do FNDE na execução do PNAE, buscando garantir uma alimentação de qualidade, já que os recursos recebidos do Governo Federal são um subsídio e não são reajustados com regularidade, o município de Araucária manteve durante todo o período analisado o complemento com recursos próprios.

Ficou demonstrado que o município de Araucária fez aporte de recursos próprios na complementação, que representaram na média dos anos pesquisados um valor alimentação aluno-dia (R\$ 0,52), duplicando o valor da média recebida por transferências do FNDE (R\$ 0,51). Em 2019 Araucária declarou na prestação de contas do SiGPC que não utilizou empresa terceirizada na execução do programa, sendo o único ano do período pesquisado que o valor alimentação aluno-dia de complementação do município ficou abaixo do valor alimentação aluno-dia do FNDE, sugerindo que a contratação de empresas terceirizadas para execução do PNAE representa um gasto maior do que os que mantém outros modelos de gestão.

O município respondeu em 2019 a pesquisa da autora sobre o modelo de gestão declarando que era centralizado, isso se justifica devido a não ter sido utilizado nenhum contrato com empresas terceirizadas nesse ano, já nos anos anteriores utilizou dois modelos de gestão o centralizado e o terceirizado.

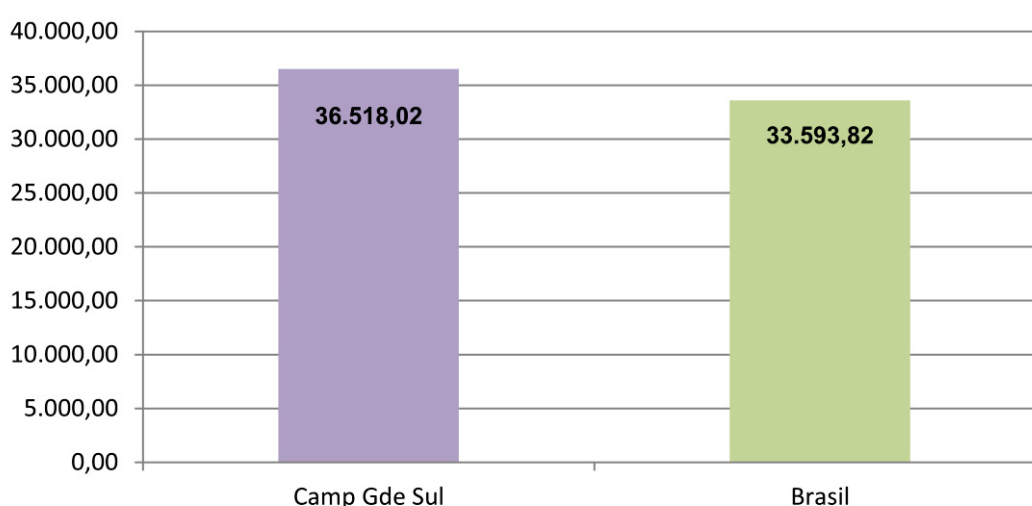
Como já descrito essa contratação foi resultado do Programa Mais Educação, que tem fortes indícios de ter sido descontinuado, mesmo não tendo sido encontrado registros a esse respeito nos documentos pesquisados, mas devido à redução dos recursos próprios investidos, e a ausência de registros de contratos terceirizados de AE no Portal da Transparência, tudo aponta para isso.

5.2 CAMPINA GRANDE DO SUL, MODELO DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE DESCENTRALIZADA

O município de Campina Grande do Sul fica a 35 km da capital paranaense Curitiba, conforme dados do IBGE no censo de 2010 possuía uma população de 38.769 pessoas, estimada em 2020 de 43.685⁷² habitantes, com uma extensão territorial de 539,245 km², densidade demográfica de 71,90 habitantes/km² e com uma taxa de escolarização de 98%. Completará em 2021 no dia 16 de novembro 130 anos de existência, conforme o Decreto Estadual de fundação nº 1/1891. Em 1938 o município foi extinto e anexado ao município de Piraquara, sendo elevado novamente a município pela Lei Estadual nº 790 em 14/11/1951, e denominado Campina Grande do Sul somente em 07/02/1956 pela Lei Estadual nº 2593.

Segundo informações da Secretaria de Educação do município no questionário respondido em 2019, através de pesquisa própria, a responsável pela execução do PNAE era a nutricionista Laurita Alves Cueler. O CAE foi criado em 2009, através da Lei Municipal nº 61. O valor do PIB per capita (IBGE, 2018) de Campina Grande do Sul era de R\$ 36.518,02, bem próximo do valor per capita do PIB nacional, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

GRÁFICO 7 - PIB PER CAPITA DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL X PIB PER CAPITA BRASIL - 2018



Elaborado pela autora com referência nos dados do IBGE.

⁷² Dado atualizado obtido em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/campina-grande-do-sul.html>. Acesso em 11/10/2020.

Dos três municípios pesquisados é o que tem a menor rede de ensino em número de matrículas, mas com o maior número de matrículas na área rural, conforme os dados educacionais apresentados a seguir.

TABELA 11 – DADOS EDUCACIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Nº Matrículas (total)	5.449	5.230	5.175	5.073	5.106
Nº Matrículas (área rural)	550	469	589	590	588
Nº Matrículas Integral (total)	706	712	868	763	742
Nº Matrículas Integral (área rural)	11	9	8	11	8
Nº Docentes	205	186	193	192	188
Nº Docentes (área rural)	23	21	27	29	29
Nº Unidades	26	26	27	27	27
Nº Unidades (área rural)	4	4	5	5	5

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do LDE.

Campina Grande do Sul possuía em 2019 um total de cinco unidades educacionais na área rural que representava em torno de 11% do total das matrículas da rede municipal. Já as matrículas em período integral representaram na média dos anos pesquisados 15% concentradas na modalidade/ etapa Educação Infantil, conforme apresentado abaixo.

TABELA 12 – Nº DE TURMAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019

Modalidade/ etapa	2015	2016	2017	2018	2019
Creche (total)	43	46	54	50	48
Creche (tempo integral)	41	45	54	50	48
Pré-Escola (total)	54	46	55	69	65
Pré-Escola (tempo integral)	5	3	2	2	1
Ens. Fund. (anos iniciais)	153	150	139	126	126
Ens. Fund. (anos finais)	-	-	-	-	-
Ed. Jovens e Adultos (EJA)	7	-	-	-	-
Totais Turmas	257	242	248	245	239

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do LDE.

Campina Grande do Sul atendeu na média do período pesquisado 98% das turmas na modalidade creche em período integral, já a pré-escola apenas 4,5%, concluindo que o município concentrou o atendimento de educação integral para crianças até três anos.

Para execução do PNAE o município recebeu regularmente nos anos pesquisados recursos do FNDE, baseado no número de matrículas, conforme modalidade/ etapa e nº de matrículas informadas no censo do ano anterior, conforme demonstrado a seguir.

TABELA 13 – RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE UTILIZADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
1- Despesa custeio/ Recursos FNDE	645.253,55	687.363,68	518.927,87	601.924,47	634.579,40
2- Alunos atendidos	6025	6332	6348	6383	5908
3- Valor alimentação aluno-dia (1/2) /200	0,53	0,54	0,40	0,47	0,53

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

** O número de alunos atendidos difere da tabela anterior, pois se refere a todos os estudantes atendidos durante o ano letivo informado na prestação de contas, entre esses os que entraram e saíram durante o ano por transferências por exemplo.

Fonte: SiGPC (2015, 2016, 2017, 2018, 2019), dados trabalhados pela autora.

Na rede municipal de Campina Grande do Sul não teve muita variação no número de matrículas no período pesquisado, houve um aumento de apenas 117 matrículas, com uma média do valor alimentação aluno-dia executado de R\$ 0,49, semelhantes à média do valor alimentação aluno-dia provenientes das transferências recebidas do FNDE de R\$ 0,50. Campina Grande do Sul fez uma reserva dos recursos do FNDE durante o período pesquisado, totalizando R\$ 35.380,26, os quais poderiam também ter sido investidos na alimentação escolar. Recebeu um total de R\$ 3.123.429,24 do Governo Federal durante os cinco anos pesquisados e utilizou R\$ 3.088.048,98 (valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020).

No entanto conforme foi constatado na prestação de contas do SiGPC, o município de Campina Grande do Sul fez uso de recursos próprios de complementação para além dos recursos recebidos do FNDE, conforme demonstrado a seguir.

TABELA 14 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA AGREGADO RECURSOS DO FNDE E RECURSOS PRÓPRIOS DE COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
1- Despesas custeio/ Recursos FNDE	645.253,55	687.363,68	518.927,87	601.924,47	634.579,40
2- Recursos próprios município	671.580,23	687.363,68	697.991,58	784.082,68	1.229.946,62
3- Total executado (1+2)	1.316.833,70	1.374.727,30	1.216.919,40	1.386.007,10	1.864.526,02
4- Alunos atendidos	6025	6332	6348	6383	5908
5- Valor alimentação aluno-dia (3/4) /200	1,09	1,08	0,95	1,08	1,57

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

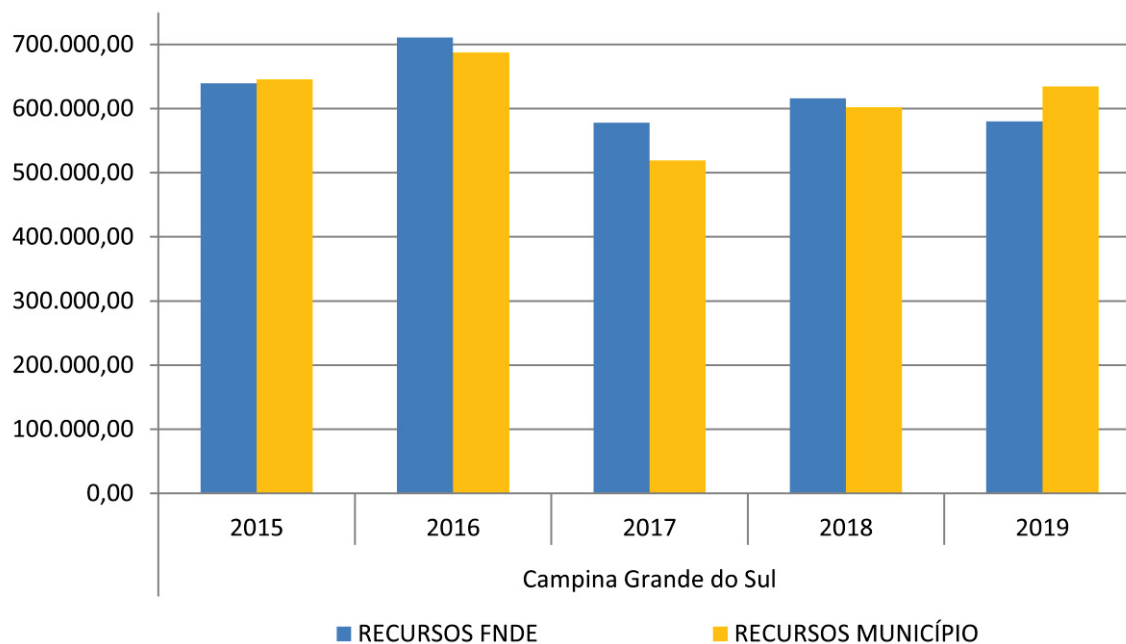
Fonte: SiGPC (2015, 2016, 2017, 2018, 2019), dados trabalhados pela autora.

Com os recursos de complementação do município informados na prestação de contas no SiGPC foi possível observar que, o valor alimentação aluno-dia dobrou

em comparação ao recebido do FNDE, com destaque para 2019 que ficou três vezes acima, mesmo sendo o ano com o menor número de alunos atendidos.

O gráfico abaixo demonstra que houve complementação com recursos próprios na execução do PNAE em todo o período pesquisado.

GRÁFICO 8 – RECURSOS DO FNDE X RECURSOS PRÓPRIOS UTILIZADOS NA COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC.

Também foram encontradas informações referentes aplicação financeira dos recursos recebidos do Governo Federal (valores atualizados pelos índices acumulados do INPC/ IBGE), na prestação de contas no SiGPC, rendimentos em 2018 (R\$ 1.513,13) e 2019 (R\$ 1.598,34). De 2015 a 2017 a informação não está disponível, ou por erro de atualização do sistema do FNDE ou falta de inclusão desse dado, mas como o sistema informa que as contas ainda estão em análise, isso poderá ainda ser verificado, e a EEx notificada para retificação, pois como já foi abordado a aplicação financeira é uma das exigências do programa, conforme Resolução do FNDE nº 26 de 17/06/2013⁷³.

⁷³ Art. 38 [...] XIII – enquanto não utilizados, os recursos do PNAE deverão ser, obrigatoriamente, aplicados: em caderneta de poupança aberta especificamente para o Programa quando a previsão do seu uso for igual ou superior a um mês; em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou em operação de mercado aberto, lastreada em títulos da dívida pública federal, caso seja mais rentável, quando sua utilização estiver prevista para prazo inferior a um mês.

Como já observado um dado considerado importante para esta análise, que não é abordado na prestação de conta no SiGPC, é o gasto referente a folha de pagamento das cozinheiras (merendeiras), diante dessa falta de informação a autora foi novamente em busca das atas do CAE no portal da prefeitura de Campina Grande do Sul, mas o acesso foi restrito, pois somente estavam disponíveis as atas do ano de 2019.

Na ata nº 4/2019⁷⁴ há registro do nome de uma cozinheira (merendeira) da Escola Municipal Santa Cecília, aqui registrada apenas as iniciais de seu nome (D.C.B.), a partir desse registro encontrado a autora procurou os dados referente ao cargo e remuneração dessa servidora no portal da transparência⁷⁵ do município, confirmando que D.C.B. era servidora efetiva, estatutária e seu ingresso foi por concurso público, ocupando o cargo de auxiliar de serviços gerais⁷⁶ com uma jornada de 40 horas semanais. Verificou-se que na descrição de seus proventos tinha um adicional de Gratificação para Preparação de Merenda e outro de Gratificação de Desempenho. A partir dessa indagação utilizou-se a ferramenta de busca do portal de Leis Municipais⁷⁷, e foi encontrada a Lei nº 550/2018 com o seguinte texto que se refere a essas gratificações:

Art. 6º As gratificações denominadas "Participação em Comissão", "Operação de Roçadeira", "Preparação de Merenda", "Gratificação de Desempenho por Atividade Operacional" e "Gratificação de Desempenho por desenvolvimento de atividade de apoio aos professores da educação infantil", constantes no anexo IV da Lei nº 398, de 25 de janeiro de 2016, passam a vigorar com o seguinte novo piso: [...] Preparação da Merenda –

⁷⁴ Portal do CAE. Fonte:

<https://www.campinagrandedosul.pr.gov.br/Downloads/Arquivos/2019_674_s0tyaun4vyb.pdf>. Acesso em: 03/10/2020. Nessa mesma ata havia uma referência a uma degustação de doces e salgados feita pelos conselheiros presentes na reunião do CAE, oferecidos pela empresa Blumenauense, que segundo está registrado na ata havia vencido a licitação no município, com nenhuma informação a mais, diante desse indício de uma possível terceirização no fornecimento da alimentação escolar houve busca por licitações, contratos e notas fiscais, mas nada foi encontrado que se refira à contratação de uma empresa prestadora de serviços nem com esse nome. Para um maior esclarecimento seria necessário um contato direto com o CAE ou com a secretaria da educação, o que o tempo e a pandemia não favoreceram esse aprofundamento.

⁷⁵ Portal da Transparência do Município de Campina Grande do Sul, endereço eletrônico <<http://transparencia.pmcgs.pr.gov.br:8090/portalttransparencia/>>. Acesso em 03/10/2020.

⁷⁶ A média Brasil em relação ao responsável pelo preparo da merenda mostra percentuais que quase poderiam ser considerados dentro da normalidade, a saber: 63,4% são merendeiras, 21,9% são auxiliares de serviços gerais, 10% são diretores e professores, 2% são pais, 1,7% é representado por outros membros da comunidade e 1% corresponde a outro funcionário da escola (STOLARSKI, 2005, p.104).

⁷⁷ Portal Leis Municipais Campina Grande do Sul, endereço eletrônico: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campina-grande-do-sul/lei-ordinaria/2018/55/550/lei-ordinaria-n-550-2018-regulamenta-a-concessao-de-funcao-gratificada-prevista-na-lei-n-398-de-25-de-janeiro-de-2016-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 25/10/2020.

Piso: 0,52. Gratificação de Desempenho – Piso: 0,17 [...]. (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2018).

Não foi possível fazer o cálculo desse percentual apresentando na lei, mas após verificação nas folhas de pagamento de outros servidores com o mesmo cargo, mês de referência janeiro de 2020, foi observado que existem níveis salariais diferentes entre as auxiliares de serviços gerais, devido ao tempo de serviço, umas com data de nomeação mais atual e outras anteriores ao ano 2000. E independente do salário nominal, numa amostragem de cinco servidoras, foi encontrado o mesmo valor de R\$ 286,00 referente Gratificação de Preparação de Merenda e de Gratificação por Desempenho o valor de R\$ 93,50. Ao buscar nas leis municipais foi localizada a Lei complementar nº 7 de 23/05/2012 que estabelece o plano de cargos e carreiras do quadro da prefeitura e a tabela de vencimentos, entre este o cargo de auxiliar de serviços gerais, que traz na descrição de funções também o preparo da alimentação escolar:

CARGO: AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS. CARGA HORÁRIA: 40 HORAS SEMANAIS. SUMÁRIO DAS ATRIBUIÇÕES: Desempenhar tarefas relacionadas com as áreas de serviços gerais, limpeza, conservação de vidros e fachadas, limpeza e a conservação das instalações e equipamentos dos prédios onde funcionam as unidades da Prefeitura. TAREFAS TÍPICAS: [...]. Fazer merenda, manuseio de alimentos, cozinhar, dentre outras atividades relacionadas com alimentação e cozinha. [...] Preparar lanches e outras refeições simples, segundo orientação superior, para atender aos programas alimentares desenvolvidos pela Prefeitura [...]. Requisitos: Escolaridade: Alfabetizado. (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2012).

A tabela de vencimentos atribuída ao cargo de auxiliar de serviços gerais contida na lei descrita acima, tem 30 níveis salariais para escolaridade ensino fundamental incompleto, diante da exigência de escolaridade para o cargo, será considerado para questões de cálculo a primeira coluna de vencimentos denominada A, que inicia no nível um com a remuneração de R\$ 950,00 e termina no nível 30 com remuneração de R\$ 1.462,98. Para efeitos de cálculo será utilizada a média salarial para este cargo de R\$ 1.206,50 + gratificação de R\$ 286,00 + gratificação de desempenho de R\$ 93,50, totalizando um salário nominal de R\$ 1.586,00⁷⁸. Assim como apurou Farenzena (2005) sobre os custos e as condições

⁷⁸ Plano Referencial Cargos e Salários proposto no CAQi para estes profissionais é de R\$ 2.455,35, remuneração inicial “[...] (Servidor formado em nível médio na modalidade técnica)”. (CAMPANHA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 88).

de qualidade de escolas públicas, que além do salário nominal devem ser incluídos encargos e bonificações, do pessoal docente e não docente.

O primeiro resulta do custo de todos os professores em efetivo exercício em sala de aula e o segundo, por todos que atuam na escola, como diretores, técnicos, secretários, serventes, **merendeiras** e outros. Tal custo inclui salário bruto/ ano e encargos como 13º salário, férias, abono de férias, bônus etc. (FARENZENA, 2005, p. 92, grifo nosso).

Na busca feita na plataforma de dados educacionais do LDE da UFPR, pelo número de funcionários na educação básica do município de Campina Grande do Sul, dependência administrativa municipal, foi verificada a informação de 54 profissionais em 2019⁷⁹, atuando com alimentação, que não são nutricionistas. Considerando o número de unidades educacionais 32, isso permite equalizar que há de uma a duas cozinheiras (merendeiras) lotadas em cada unidade, sendo que as de menor porte tem apenas uma auxiliar de serviços gerais recebendo a gratificação pelo preparo da merenda, como foi verificado no portal da transparência do município, e as unidades de maior porte, com maior número de alunos, têm duas cozinheiras (merendeiras) para atender a demanda.

TABELA 15 - ESTIMATIVA CUSTO COM FOLHA DE PAGAMENTO COZINHEIRAS (MERENDEIRAS) NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL - 2019

	2019
1- Despesas custeio anual folha de pagamento preparação AE (média remuneração R\$ 1.586,00 x 12 + 13º + 1/3 Férias x 54 profissionais)	1.141.919,60
2- Alunos atendidos	5908
3- Valor para agregar na alimentação aluno-dia (1/2) /200	0,96
4- Valor alimentação aluno-dia recursos FNDE + complementação	1,57
5- Valor alimentação aluno-dia total agregado	2,53

FONTE: LDE, Portal da Transparência, dados trabalhados pela autora.

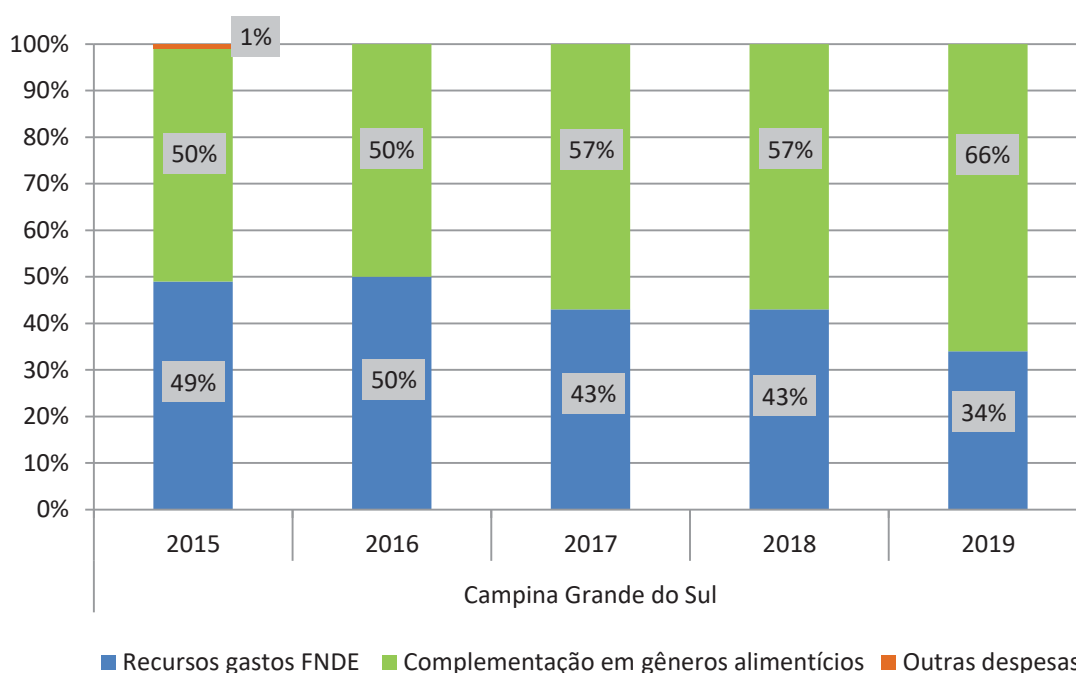
Importante observar que, ao agregar o custo da folha de pagamento de servidores que preparam a alimentação escolar o valor alimentação aluno-dia sobe em torno de 61%, um aumento significativo, isso demonstra que considerar a folha de pagamento desse profissional no custeio da alimentação escolar é necessário, permitindo uma análise com um valor mais próximo do real praticado pelas EExs.

Referente à complementação que o município fez com recursos próprios para aquisição de gêneros alimentícios no período pesquisado, está demonstrado no

⁷⁹ O Censo escolar passou a coletar informações sobre as funções dos funcionários de escola apenas a partir de 2019, portanto, não se tem dados disponíveis de anos anteriores relativo a quantidade de pessoas atuando na função.

gráfico a seguir, também a proporção em relação aos gêneros alimentícios que foram adquiridos com os recursos advindos do FNDE. Referente outras despesas somente foram informados no SiGPC no ano de 2015, um total (atualizado pelos índices do INPC/ IBGE) de R\$ 12.542,49, mas não foi encontrado nos documentos pesquisados a qual despesa se referia.

GRÁFICO 9 – RECURSOS EXECUTADOS FNDE E COMPLEMENTAÇÃO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019



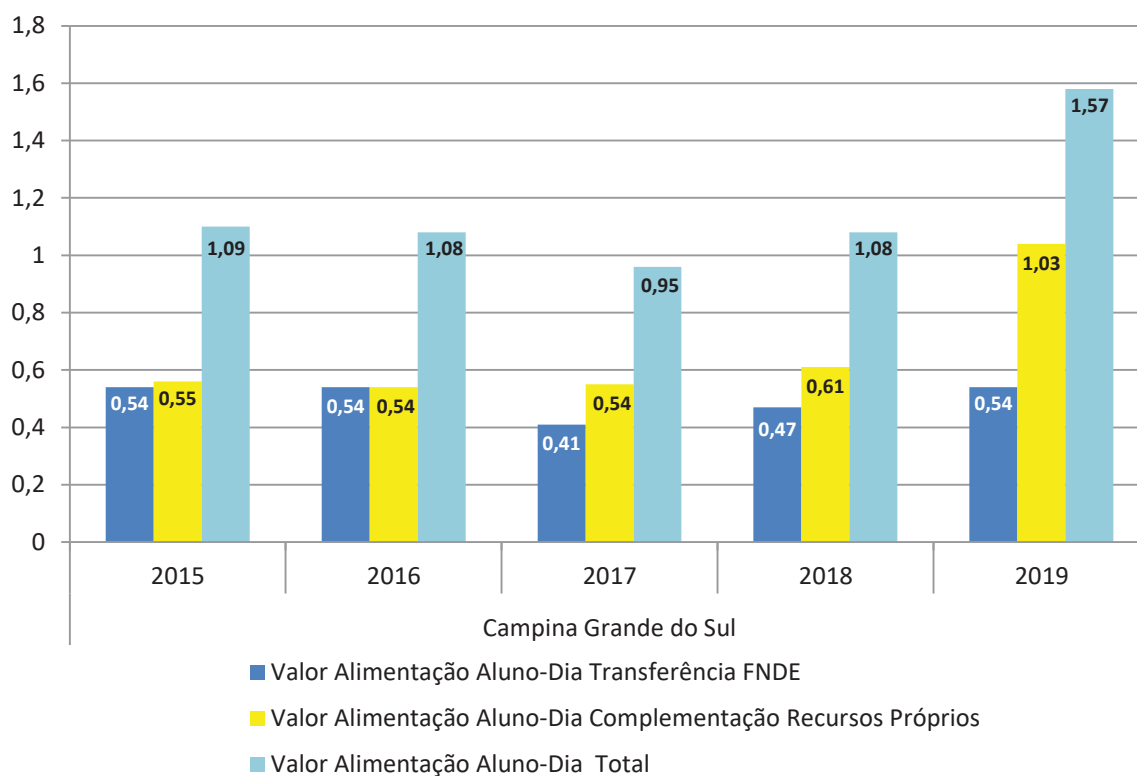
FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC.

A complementação de gêneros alimentícios com recursos próprios mostrou-se mais elevada em relação aos recursos recebidos do FNDE nos anos de 2015 a 2018, com um maior aumento em 2019 de mais ou menos 10%, mesmo com a redução do número de alunos atendidos nesse ano, conforme já apresentado na tabela 14. Ometto *et al.* (2003) em pesquisa sobre o gasto com aquisição de gêneros alimentícios nas cinco macrorregiões (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste), apontou que todas elas gastam valores acima dos recebidos pelo FNDE, estatística que se comprovou também no município de Campina Grande do Sul no período pesquisado.

Essa constatação também se aplica no valor alimentação aluno-dia, considerando o valor total das receitas executadas, ou seja, os recursos advindos do

FNDE e os recursos de complementação do município, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 10 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019



Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.
 FONTE: Elaborado pela autora com referência dados do SIGPC.

A média do valor alimentação aluno-dia total (R\$ 1,16) dos anos pesquisados mostrou-se estável nos anos de 2015 a 2018, com um aumento de 50% em 2019 comparado aos últimos anos. Além das análises dos recursos gastos recebidos do FNDE e da complementação, foi importante fazer uma comparação dos gastos totais da execução do programa em relação às receitas do salário-educação disponíveis nesse mesmo período, conforme a tabela a seguir.

TABELA 16 – RECURSOS PRÓPRIOS GASTOS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019

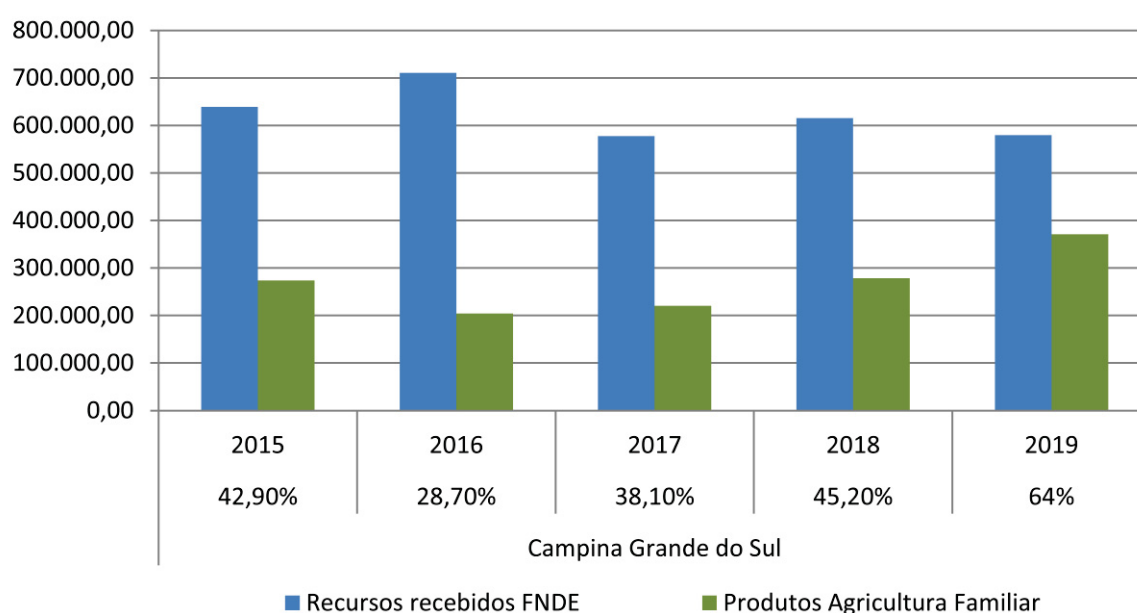
ANO	RECURSOS MUNICÍPIO GASTO AE	RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO	% GASTO AE
2015	671.580,23	2.190.116,67	31
2016	687.363,68	2.129.118,95	32
2017	697.991,58	2.018.167,62	35
2018	784.082,68	2.068.912,29	38
2019	1.229.946,62	1.885.560,37	65

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.
 FONTE: SIGPC e SIOPE (2015 a 2019), dados trabalhados pela autora.

O município de Campina Grande do Sul utilizou recursos na complementação valores que representaram na média 40% do total da receita do salário-educação, com destaque para 2019, onde houve aumento de 66% no valor dos contratos, como demonstrado também no gráfico 10.

O investimento na aquisição de gêneros provenientes da agricultura familiar na média do período pesquisado (43,78%) foi superior à meta de no mínimo 30%, mesmo em 2016 não atingindo o índice, o município fez boa articulação com pequenos produtores.

GRÁFICO 11 – RECURSOS FNDE X INVESTIMENTO PRODUTOS AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC.

Campina Grande do Sul investiu recursos próprios para complementação de forma contínua no período, com uma curva ascendente, já os recursos do FNDE não acompanharam essa curva, pois como já citado o Governo Federal não faz reajustes regulares e nem reposições anuais dos índices inflacionários na tabela do PNAE, fazendo com que a complementação de recursos na execução seja quase que uma “obrigatoriedade” para as EExs.

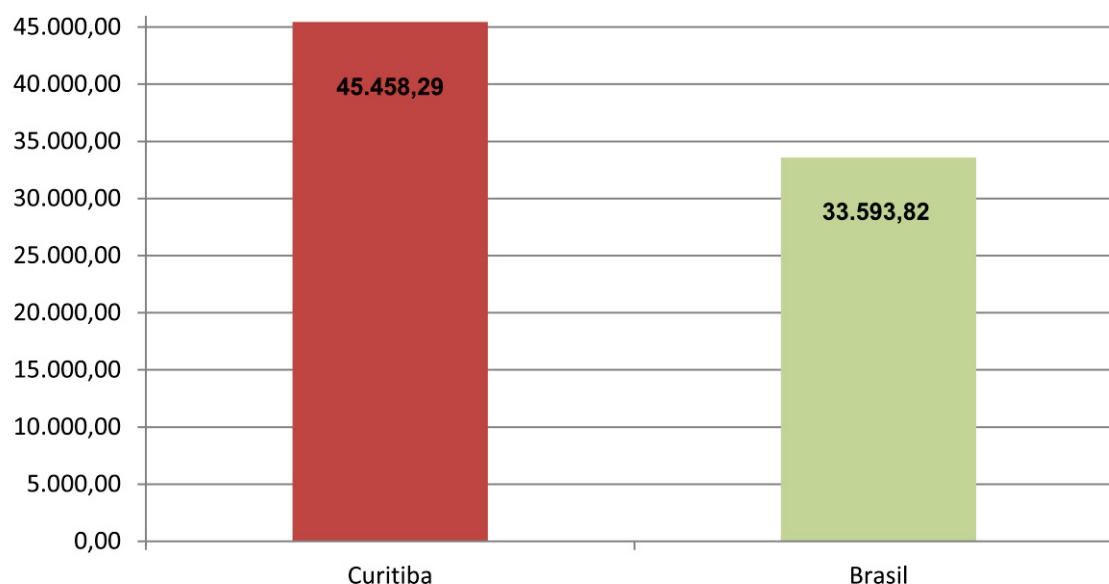
5.3 CURITIBA, MODELO DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PNAE TERCEIRIZADA

O município de Curitiba é a capital do Estado do Paraná, dos três municípios pesquisados é o que concentra a maior população, segundo o censo de 2010 do IBGE tinha 1.751.907 de habitantes, estimada em 1.948.626 pessoas em 2020, com uma extensão territorial de 434,892 km², densidade demográfica de 4.027,04 habitantes/km² e uma taxa de escolarização de 97,6%.

Conforme a pesquisa própria respondida pelo município em 2019 a responsável pela execução do PNAE no município era a nutricionista Maria Rosi Marques Galvão, que ocupava a gerência de alimentação na Secretaria Municipal de Educação (SME). O Conselho de Alimentação Escolar foi criado em 1995, segundo a Lei Municipal nº 8705⁸⁰.

Curitiba possui, conforme dados do último Censo (IBGE, 2018), um PIB per capita de R\$ 45.458,29 que é 28% superior ao PIB per capita nacional.

GRÁFICO 12 – PIB PER CAPITA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA X PIB PER CAPITA BRASIL – 2018



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do IBGE.

⁸⁰ Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, órgão colegiado, com a finalidade de prestar assessoramento ao Governo Municipal na execução do programa de assistência e educação alimentar junto aos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental mantidos pelo Município.

Segundo os dados educacionais Curitiba é a maior rede de ensino público da RMC, em número de unidades educacionais e matrículas, conforme demonstrado a seguir.

TABELA 17 – DADOS EDUCACIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA – 2015 a 2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
Nº Matrículas (total)	131.620	130.421	132.407	129.245	123.468
Nº Matrículas (área rural)	-----	-----	-----	-----	-----
Nº Matrículas Integral (total)	42.132	41.609	42.406	41.055	39.130
Nº Matrículas Integral (área rural)	-----	-----	-----	-----	-----
Nº Docentes	10.610	9.736	10.205	9.692	9.518
Nº Docentes (área rural)	-----	-----	-----	-----	-----
Nº Unidades	383	390	391	403	406
Nº Unidades (área rural)	-----	-----	-----	-----	-----

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do LDE.

Diferente de Araucária e Campina Grande do Sul, Curitiba não possui matrículas e unidades na área rural, já o atendimento na educação integral no período pesquisado representou na média 32% de atendimento do total de matrículas. O atendimento em período integral agrega a educação infantil e o ensino fundamental conforme a tabela a seguir.

TABELA 18 – Nº DE TURMAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA – 2015 a 2019

Modalidade/ etapa	2015	2016	2017	2018	2019
Creche (total)	1.011	1.522	664	713	841
Creche (tempo integral)	997	1261	660	668	774
Pré-Escola (total)	476	3	860	904	729
Pré-Escola (tempo integral)	253	-----	595	619	468
Ens. Fund. (anos iniciais)	3.229	3.136	3.089	3.100	3.123
Ens. Fund. (anos iniciais) TI	398	369	374	382	390
Ens. Fund. (anos finais)	224	238	220	214	192
Ens. Fund. (anos finais)TI	-----	-----	-----	-----	1
Ed. Jovens e Adultos (EJA)	103	90	80	73	105
EJA – EF/EM integrado	17	17	-----	-----	-----
Multiseriadas e Multietapas	-----	-----	6	2	2
Totais Turmas	5.060	5.006	4.919	5.006	4.992
Totais Turmas TI	1.648	1.630	1.629	1.669	1.633

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do LDE.

Na média do período pesquisado é possível afirmar que Curitiba atendeu 92% das turmas da modalidade/ etapa educação infantil creche em tempo integral, 65% modalidade pré-escola, 12% ensino fundamental (anos iniciais) e 0,45% ensino fundamental (anos finais), na média geral de atendimento da totalidade das turmas existentes atingiu o índice de 34%.

Diferentes índices se apresentam quando é calculada a oferta de educação integral utilizando o número de unidades que fazem essa oferta, pois nem todas as unidades atendem 100% de suas matrículas em tempo integral, segundo Branco e Farion (2017, p. 9165) “essa diferença no regime de matrículas está relacionada às estruturas físicas das escolas com oferta de tempo integral que é diversificada”. Algumas por apresentarem diferentes condições de estrutura física têm capacidade de atendimento em tempo integral de um número maior ou menor de alunos. (BRANCO; FARION, 2017).

Diferença percebida na análise da tabela abaixo.

TABELA 19 – Nº DE UNIDADES TEMPO REGULAR E INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA – 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Unidades tempo regular	138	141	138	139	137
Unidades (tempo integral)	245	249	253	264	269
Totais Unidades Educacionais	383	390	391	403	406

FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do LDE.

Conforme os dados levantados da quantidade de unidades educacionais com educação integral no município de Curitiba a taxa de atendimento na média do período pesquisado é de 65%, ou seja, 31% maior quando é aferido sobre o número de matrículas e turmas atendidas (34%), isso reforça a metodologia empregada pelo FNDE, pois uma unidade escolar pode oferecer educação integral para algumas turmas, já a alimentação escolar deve ser ofertada conforme a modalidade da matrícula, se a mesma é tempo integral o valor é superior, para garantia de uma alimentação em todo o período do aluno na escola.

A terceirização da alimentação escolar foi implantada pelo município de Curitiba na década de 90 (KOPSCH, 2018), coincidindo com a Lei nº 8.666 de 21/06/1993⁸¹, que normatizou as licitações na administração pública, e com a descentralização dos recursos do PNAE em 1994, quando as EExs assumiram a execução do PNAE e administração dos recursos.

Curitiba devido o tamanho de sua rede municipal recebe valores muito maiores de repasses do FNDE em relação aos demais municípios pesquisados, mas a comparação é no volume de recursos, porque o valor alimentação aluno-dia

⁸¹ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

recebido do FNDE é o mesmo. Na tabela a seguir foi aferido o valor alimentação aluno-dia baseado nos recursos recebidos do Governo Federal.

TABELA 20 – RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE UTILIZADOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
1- Despesa custeio/ Recursos FNDE	24.252.920,11	20.831.747,07	18.814.651,11	21.641.651,44	19.687.516,78
2- Alunos atendidos	149.587	154.861	145.855	132.753	125.721
3- Valor alimentação aluno-dia (1/2) /200	0,81	0,67	0,64	0,81	0,78

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

** O número de alunos atendidos difere da tabela anterior, se refere a todos os estudantes atendidos durante o ano letivo informado na prestação de contas, somado os que entraram e saíram durante o ano por transferências por exemplo.

Fonte: SiGPC (2015 a 2019), dados trabalhados pela autora.

Curitiba manteve durante o período pesquisado uma média do valor alimentação aluno-dia executado com recursos do FNDE de R\$ 0,74, e conforme dados levantados apresentou uma redução de 11.128 matrículas de 2017 a 2019.

Curitiba fez aplicação financeira dos recursos recebidos do FNDE, somando o período de 2016 a 2019 rendeu o valor de R\$ 1.026.178,59 (atualizado pelos índices acumulados do INPC/ IBGE), no ano de 2015 não consta a informação dos rendimentos de aplicação no relatório do SiGPC e também nenhuma observação sobre a falta desse dado.

Conforme já relatado a EEx não é obrigada a informar no SiGPC os valores da complementação, o aporte de recursos próprios que utiliza para executar o PNAE, bem como o lançamento de notas fiscais referentes a esse gasto. Mas Curitiba informou no período pesquisado tanto as despesas realizadas com os recursos recebidos do FNDE como também os valores da complementação feita com recursos próprios, referente aquisição de gêneros alimentícios e o referente a outras despesas, que nesse caso foram os contratos de terceirização mantidos pelo município.

Conforme verificado no Portal da Transparência, Curitiba nesse período manteve contrato com as empresas: Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos LTDA⁸² (CNPJ nº 76.900.463/0001-71) que mantém contrato desde o início da

⁸² Contratante: Prefeitura Municipal de Curitiba. Fornecedor: Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos LTDA. Contrato Nº 22.182. Objeto: Contratação de empresa para fornecimento de refeições para as unidades e contraturnos escolares da rede municipal de ensino. Fonte: <<https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/contratodetalhe.aspx?n=22182&o=09&s=1&e=696>>. Acesso em 12/11/2020.

terceirização da AE no município, e com a Singular Gestão de Serviços LTDA⁸³ (CNPJ/ nº 05.951.758/0001-29) que o primeiro registro encontrado foi a partir do ano de 2018.

Na tabela abaixo é possível verificar o aporte de recursos próprios, os recursos recebidos do FNDE informados no SiGPC, utilizados para o cálculo do valor alimentação aluno-dia executado por Curitiba, que pratica o modelo de gestão e execução terceirizada.

TABELA 21 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA TOTAL COM RECURSOS DO FNDE E RECURSOS PRÓPRIOS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
1- Despesas custeio/ Recursos FNDE	24.252.920,11	20.831.747,07	18.814.651,11	21.641.651,44	19.687.516,78
2- Recursos próprios município	93.847.026,76	63.954.216,09	112.501.518,89	117.518.769,70	105.340.167,45
3- Total executado (1+2)	118.099.946,87	84.785.963,16	131.316.170,00	139.160.421,14	125.027.684,23
4- Alunos atendidos	149.587	154.861	145.855	132.753	125.721
5- Valor alimentação aluno-dia (3/4) /200	3,95	2,74	4,50	5,24	4,97

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

Fonte: SiGPC (2015, 2016, 2017, 2018, 2019), dados trabalhados pela autora.

A média dos recursos de complementação do município no período pesquisado representou 83% do total executado para oferta de alimentação escolar, no atendimento de uma média de 141.755 alunos e um valor alimentação aluno-dia de R\$ 4,28 na média do período, com destaque para o ano de 2018 que superou a média em R\$ 0,96, com maior aporte de recursos próprios.

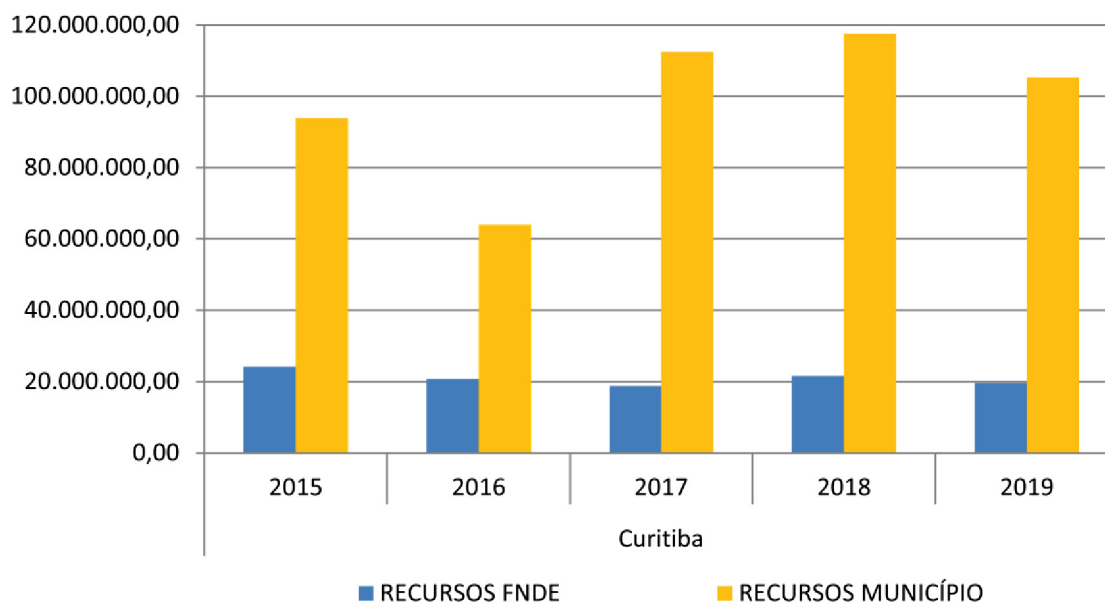
Chaves e Brito (2006) apontaram uma pesquisa feita pela Organização Não Governamental (ONG) Ação Fome Zero, realizada com 582 municípios em diversas regiões do Brasil, quando foi identificado que o custo médio do valor alimentação aluno-dia na gestão terceirizada praticada por 36 municípios, era três vezes maior que os demais com outros modelos de gestão e execução do PNAE, apontando um investimento bem superior aos demais.

Situação semelhante na gestão terceirizada praticada pela prefeitura de Curitiba em comparação aos outros municípios presentes nesse estudo, com um

⁸³ Termo de Apostilamento ao Contrato nº 23.030, celebrado em 02/07/2018 entre o MUNICÍPIO DE CURITIBA e a EMPRESA DENJUD REFEIÇÕES COLETIVAS ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. Tendo em vista o contido no Processo Administrativo nº 01-125.379/2018 – SME, e observado o que dispõe a Lei 8.666/93, promovo o Apostilamento ao Termo nº 23.030 solicitando alteração da razão social para: - SINGULAR GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA. Palácio 29 de Março, 20 de novembro de 2018. Fonte: <http://multimidia.transparencia.curitiba.pr.gov.br/contratos/2018/PMC_2018_23030_apost_1__12178.pdf>. Acesso em 12/11/2020.

investimento muito superior aos recursos recebidos do FNDE, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 13 – RECURSOS DO FNDE EXECUTADOS X RECURSOS PRÓPRIOS UTILIZADOS NA COMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019

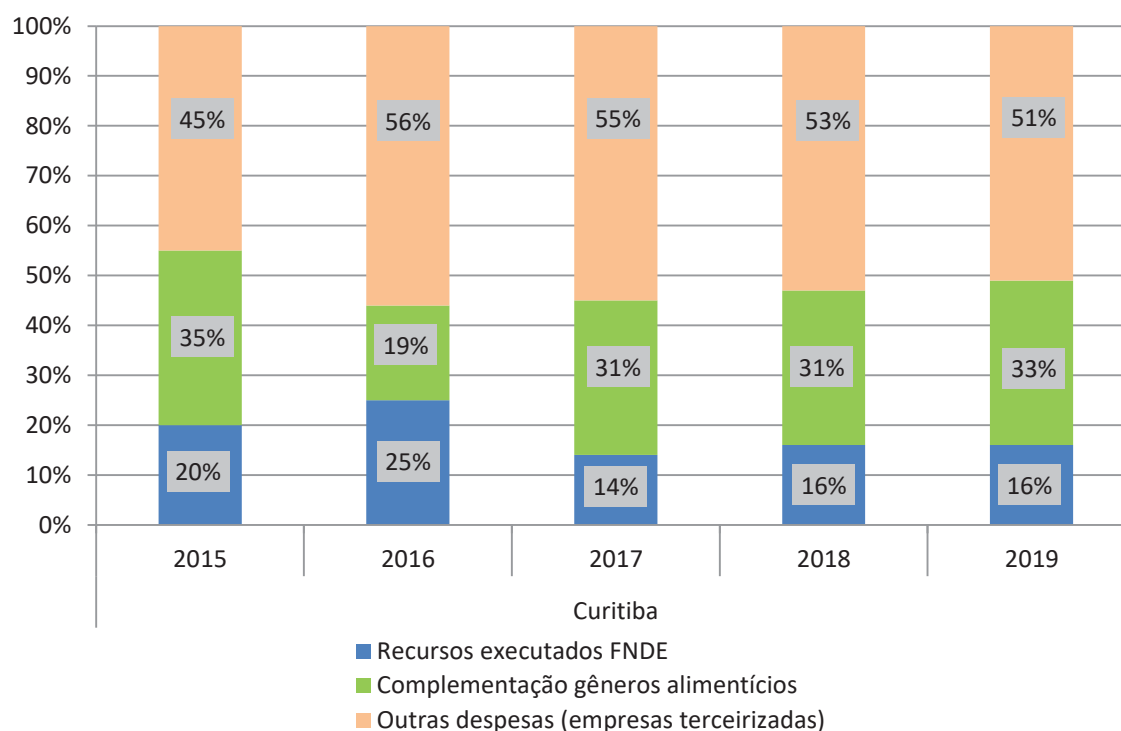


FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC.

Os recursos recebidos do FNDE seguiram uma linha proporcional no período pesquisado, já os recursos próprios de complementação do município foram bem elevados na comparação, com uma redução em 2016 que chamou a atenção, pois foi justamente o ano em que houve um aumento significativo de alunos atendidos, conforme demonstrado na tabela 21.

Diferente dos municípios analisados anteriormente, o gasto com aquisição de gêneros alimentícios representou o menor índice de investimentos de complementação, o maior percentual ficou por conta dos contratos com as empresas terceirizadas. Segundo Stolarski (2005) numa gestão terceirizada os recursos do Governo Federal representam a menor parte, isso se comprova no caso do município de Curitiba conforme os dados apresentados a partir do próximo gráfico.

GRÁFICO 14 – RECURSOS EXECUTADOS ADVINDOS DO FNDE E DE COMPLEMENTAÇÃO EM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E OUTRAS DESPESAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC.

Observando o gráfico foi possível constatar que Curitiba investe em torno de 82% de recursos próprios do total de recursos utilizados na execução do PNAE, considerando os recursos de complementação na aquisição de gêneros alimentícios e em outras despesas, que nesse caso conforme declarado pela EEx no questionário do PNAE, é referente ao pagamento de empresas prestadoras de serviços para o fornecimento da alimentação escolar. Já Andrade (2017), em 2015 apontou um índice de complementação do município de 64,3%, pois naquela ocasião informou apenas a complementação de gêneros alimentícios.

Separando esses dois gastos, como deve ser feito na prestação de contas no SiGPC, o custo referente a outras despesas, que nesse caso é o pagamento de empresas terceirizadas, é o maior índice com uma média de 52,80%, contra 29,80% referente o que é gasto de complementação com a aquisição de gêneros alimentícios de 2015 a 2019.

Foram também localizadas na relação de pagamentos informados no SiGPC as duas empresas já citadas que a prefeitura de Curitiba mantém contrato de

fornecimento da alimentação escolar, para o atendimento de toda a sua rede de ensino.

Silva e Peron (2017, p. 49) descreveram um projeto piloto de terceirização no município de Quatro Barras em 2014, um município que também compõe o primeiro anel metropolitano, concluindo que, “caso a terceirização fosse aplicada em todas as escolas do município, o impacto na despesa orçamentária municipal seria de aproximadamente 3,7 vezes o custo da gestão centralizada”, praticada até então. Mudança de modelo de gestão que foi refutada, pois a implantação da terceirização representaria um gasto muito acima do que já era executado. Da mesma forma constatada em Curitiba, que o gasto com as empresas contratadas representa o maior valor investido pelo município na execução do PNAE.

TABELA 22 - VALORES PAGOS TERCEIRIZAÇÃO ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X VALORES INFORMADOS NO SIGPC PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019

Ano	Total pago pelo município	Valores informados SIGPC
2015	7.251.203,50	52.869.214,79
2016	40.953.339,61	47.631.680,04
2017	70.538.415,99	71.386.767,41
2018	88.448.457,57	74.051.806,83
2019	119.612.077,23	62.808.621,20
TOTAL PAGO	326.803.493,90	308.748.090,27

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

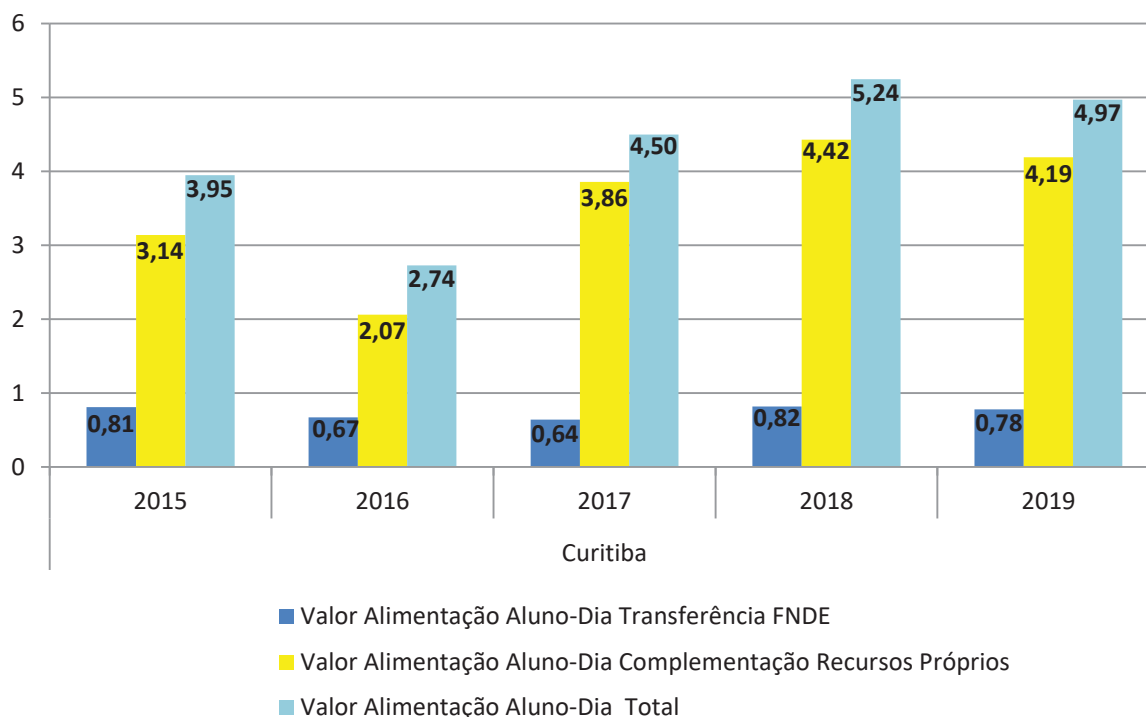
FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SiGPC e Portal da Transparência.

Foi possível verificar na busca feita no Portal da Transparência de notas fiscais dos pagamentos feitos às empresas terceirizadas, contratadas para o fornecimento da alimentação escolar na rede municipal de ensino em Curitiba, que os valores divergem dos informados pelo município na prestação de contas do SiGPC, no campo de outras despesas.

Segundo Schneider (2014, p. 218) “atualmente há maior publicização de dados por meio de diversos mecanismos como Portal da Transparência [...]”, mas que nem sempre colaboram com as pesquisas acadêmicas, pois muitas vezes ou trazem dados agregados ou totalmente desagregados. E no cruzamento de dados como foi feito na tabela 22, esses dados tendem a ser mais discrepantes ainda.

No gráfico abaixo está demonstrado o valor alimentação aluno-dia praticado pelo município no período pesquisado, considerando o valor total de execução, com os recursos do FNDE e da complementação com recursos próprios.

GRÁFICO 15 – VALOR ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC.

Verifica-se uma oscilação nos valores alimentação aluno-dia durante o período da pesquisa, que pode ser justificado pelo aumento ou redução do número de alunos atendidos, já que os recursos vêm com base na matrícula do ano anterior. Em 2016 foi o ano com maior número de alunos atendidos no período pesquisado (154.861), com 5.274 matrículas a mais que em 2015 (149.587), ano que os valores alimentação aluno-dia foram menores.

Nos anos onde teve os menores números de alunos atendidos no período pesquisado foram os anos com maior complementação de recursos próprios 2018 (132.753) e 2019 (125.721), conforme apresentado na tabela 20.

Curitiba é, dentre os três municípios pesquisados, o que mais gasta dos seus recursos próprios na complementação, e esse fato não necessariamente significa uma maior qualidade, pois na execução da política de AE a qualidade precisa ser estabelecida a partir de parâmetros, se o parâmetro for maior investimento maior qualidade, Curitiba nesse item está bem acima dos demais. Mas se a qualidade for não faltar alimentação escolar durante todos os dias letivos, os três municípios cumpriram esse parâmetro de qualidade no período pesquisado. Já se a qualidade for não sobrar e a redução do desperdício, somente uma pesquisa de

campo mais apurada para aferir. Na lei do PNAE a única vez que aparece a palavra qualidade é quando trata das atribuições do CAE, no art. 19, inciso III “zelar pela qualidade dos alimentos, condições de higiene e aceitabilidade dos cardápios oferecidos;” (BRASIL, 2009).

Como a complementação com recursos próprios feitos pelo município de Curitiba é alta, na tabela abaixo é possível verificar o aporte financeiro que o município fez na execução do PNAE e quanto representou da receita do salário-educação.

TABELA 23 – RECURSOS PRÓPRIOS GASTOS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR X RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019

ANO	RECURSOS MUNICÍPIO GASTO AE	RECEITA SALÁRIO-EDUCAÇÃO	% GASTO AE
2015	93.847.026,76	58.244.887,34	161
2016	63.954.216,09	51.611.194,97	124
2017	112.501.518,89	50.010.171,91	225
2018	117.518.769,70	52.934.970,19	222
2019	105.340.167,45	48.062.448,66	219

* Valores atualizados pelo INPC/ IBGE, referência janeiro 2020.

FONTE: SiGPC e SIOPE (2015, 2016, 2017, 2018, 2019), dados trabalhados pela autora.

Curitiba investiu recursos maiores que a receita do salário-educação disponível no período, uma média de 200% dos recursos para além do salário-educação. Os documentos obtidos no Portal da Transparência comprovam a utilização dos recursos do FUNDEB (parcela 40% conforme a lei anterior) para pagamento dos contratos de terceirização da alimentação escolar, o que não é permitido segundo a LBD e nem pela nova lei do FUNDEB nº 14.113 sancionada em 25/12/2020⁸⁴, quando o índice foi alterado para 30%⁸⁵.

Os extratos de empenho abaixo foram retirados do Portal da Transparência, comprovando o registro de pagamentos para as duas empresas terceirizadas que mantêm contrato de fornecimento da alimentação escolar com Curitiba, onde no campo dotação orçamentária está especificado a fonte dos recursos utilizados no pagamento: recursos do FUNDEB 40%.


⁸⁴ Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica.

⁸⁵ § 3º A União poderá utilizar, no máximo, 30% (trinta por cento) do valor de complementação ao Fundeb previsto no **caput** deste artigo para cumprimento da aplicação mínima na manutenção e no desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal. (BRASIL, 2020, art. 4º, grifo do autor).

FIGURA 2 - REGISTRO DE VALORES EMPENHADOS DOS RECURSOS DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DE CONTRATO COM RISOTOLÂNDIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2017

Extrato do empenho nº 24412/2017


Empenho			
Data:	20/12/2017	Convênio:	266
Fornecedor:	RISOTOLÂNDIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA	CPF/CNPJ:	76900463000171
Órgão:	09 - SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO		
Unidade:	001 - Gabinete do Secretário		
Dotação orçamentária:	12.361.0004.2055 MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR MEIO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ENSINO, COM RECURSOS DO FUNDEB - 40% 		
Classificação despesa:	339039 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		
Fundamentação:	Lei Fed. nº 10.520/02 e DM nº 1.235/03		
Origem:	Contrato: 22369 Setor: PGM	Licitação:	PE 428/2015 SEPLAD
Subelemento/Item:	99 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		
Prazo Entrega:		Contrato:	<u>22369</u>

FONTE: Portal da Transparência Município de Curitiba⁸⁶.

O empenho refere-se ao pagamento realizado em 2017 no valor (atualizado pelos índices do INPC/ IBGE) de R\$ 1.440.483,06 à empresa Risotolândia, utilizando recursos do FUNDEB (40%). Como o município também manteve contrato terceirizado com a empresa Singular foi possível constatar também a utilização dos recursos do FUNDEB, conforme demonstrado na figura abaixo.

FIGURA 3 - REGISTRO DE VALORES EMPENHADOS DOS RECURSOS DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DE CONTRATO DA SINGULAR, NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2020

Extrato do empenho nº 6825/2019

Empenho			
Data:	03/04/2019	Convênio:	266
Fornecedor:	SINGULAR GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA	CPF/CNPJ:	05951758000129
Órgão:	09 - SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO		
Unidade:	001 - Gabinete do Secretário		
Dotação orçamentária:	12.365.0002.2036 MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR MEIO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ENSINO, COM RECURSOS DO FUNDEB - 40% 		
Classificação despesa:	339039 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		
Fundamentação:	Lei Fed. nº 10.520/02 e DM nº 1.235/03		
Origem:	Contrato: 23340 Setor: PGM	Licitação:	PE 401/2018 SEPLAD
Subelemento/Item:	99 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		
Prazo Entrega:		Contrato:	<u>23340</u>

FONTE: Portal da Transparência do Município de Curitiba⁸⁷.

⁸⁶ Disponível em:

<<https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/despesaextrato.aspx?exercicio=2017&empresa=780&empenho=24412>>. Acesso em 03/01/2021.

A empresa Singular (Denjud) recebeu em 2019 conforme os dados de contrato obtido no Portal da Transparência do Município o valor de R\$ 209.360,20 (atualizado com os índices do INPC/ IBGE), pagos também com recursos do FUNDEB.

Era esperado que depois de tanto tempo já estivesse consolidado o entendimento legal sobre o uso dos recursos do FUNDEB expressos na LDB, essa construção foi um longo caminho.

A LDB, após intenso debate, chegou a uma definição das despesas admitidas nessa categoria. Isso não significa que outros gastos, como os referentes a ações assistenciais ou aos programas suplementares de alimentação escolar não sejam muito importantes – apenas devem ser sustentados por fontes orçamentárias próprias. Utilizar os recursos de MDE para alargar a possibilidade de gastos representa uma distorção do conceito que foi construído com muito esforço pela comunidade educacional, desde os anos 30 do século passado. (MARTINS, 2017, p.12)

E quanto ao uso específico dos 40% do FUNDEB, a lei anterior nº 11.494 de 2007 previa que 60% deveriam ser gasto exclusivamente com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, com a nova lei do FUNDEB nº 14.113/ 2020, esse percentual aumentou em mais 10%, conforme descrito no art. 26:

Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. (BRASIL, 2020).

Mesmo com uma complementação expressiva de recursos próprios para oferta da alimentação escolar, conforme apresentados no gráfico 13, Curitiba não garantiu o cumprimento da Lei do PNAE durante todo o período pesquisado, referente à aquisição de no mínimo 30% de gêneros alimentícios provenientes da

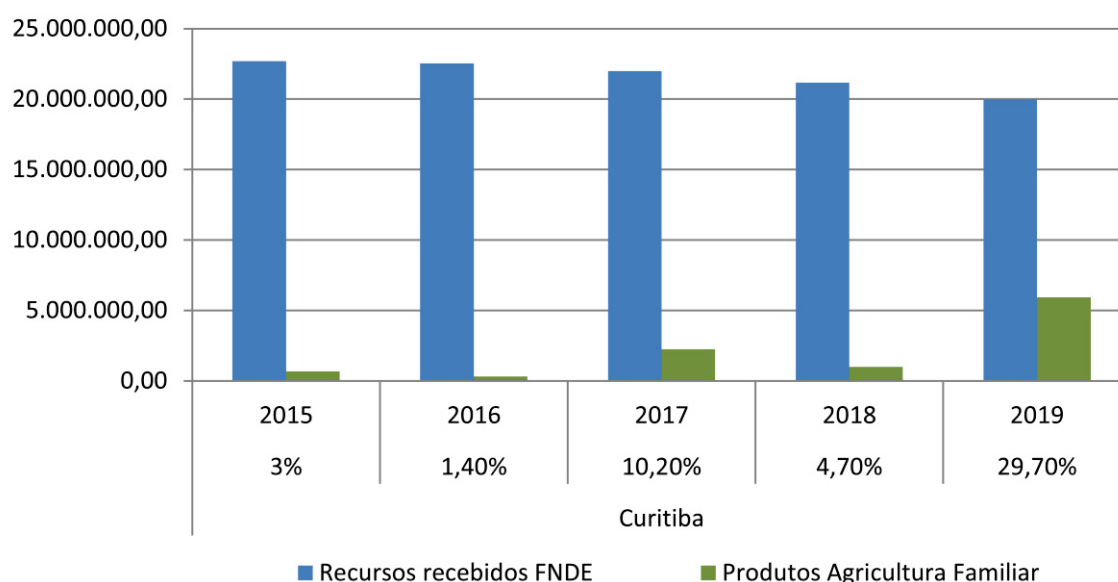
⁸⁷ Disponível em:

<<https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/despesaextrato.aspx?exercicio=2019&empresa=858&empenho=6825>>. Acesso em 03/01/2021.

Objeto: Prestação de serviços de fornecimento de refeições e merendas aos alunos das unidades de educação integral e escolares da rede municipal de ensino, com fornecimento de matéria prima (gêneros alimentícios) e executar o preparo, cocção, distribuição, higienização, transporte de refeições, bem como dispor de instalações, equipamentos, matéria-prima, transporte e utensílios adequados, higienização de equipamentos e mão de obra especializada, que deverá ser prestado em todos os dias letivos, de acordo com o calendário escolar da rede municipal de ensino, que tem 200 (duzentos) dias letivos no ano civil.

agricultura familiar. Segundo Saraiva *et al.* (2013), é necessário que as EExs realizem políticas públicas junto aos pequenos produtores buscando fomentar a agricultura local, pois em sua pesquisa constatou que apenas metade dos municípios brasileiros adquiriu produtos da agricultura familiar para alimentação escolar, e que esse índice ficou abaixo dos 30%, sendo uma das justificativas apresentadas pelos gestores para o não cumprimento da lei foi a falta de fornecimento regular e constante da AF.

GRÁFICO 16 – RECURSOS FNDE X INVESTIMENTO PRODUTOS AGRICULTURA FAMILIAR NA EXECUÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SIGPC.

Os percentuais de 2015 a 2018 foram ínfimos, principalmente diante da capacidade orçamentária destinada a execução do PNAE, apenas em 2019 o percentual foi maior, superior aos anos anteriores, mas na média dos anos pesquisados Curitiba investiu menos de 10% dos recursos recebidos do FNDE na compra de gêneros da agricultura familiar, a seguir são apresentadas informações encontradas sobre o descumprimento dessa diretriz.

Curitiba adquiriu na média 90% de gêneros alimentícios adquiridos provenientes da indústria, o que demonstra a necessidade de uma proatividade por parte da prefeitura e dos gestores responsáveis pelas políticas de fomento à agricultura familiar. Segundo Belik e Chaim (2009) são necessárias iniciativas criativas, buscar o apoio de instituições de pesquisa nos Estados, ressaltando a

importância das prefeituras optarem pela criação de leis municipais de incentivo a produção local, utilizando como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal.

Na pesquisa feita nas atas do CAE, disponíveis para consulta pública no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba⁸⁸, foram encontradas algumas citações a respeito desse baixo índice de produtos da agricultura local, na ata nº 07/2019 um processo administrativo aberto a respeito do não cumprimento da meta no MPPR sob o nº 0046.18.147650-1, o qual enviou ofício ao CAE solicitando posicionamento. Na ata nº 08/2019 há o registro de cobranças feitas pelo FNDE à entidade executora em 2015, através de auditoria que detectou irregularidades na execução do PNAE, entre elas o não cumprimento dos 30% de investimento em produtos da agricultura familiar. Em resposta ao MPPR o CAE informou o posicionamento recebido da gerência de alimentação vinculada à secretária de educação da prefeitura do município, a qual respondeu que houve chamamento público e contratos com entidades da agricultura familiar em 2014, 2016 e 2018, conforme ata nº 3/2019. E em resposta enviada ao FNDE registrada na ata nº8, a Secretaria Municipal de Educação (SME) respondeu: “aborda que o atendimento corresponde a 25% da agricultura familiar” (CURITIBA, 2019). Informação que contradiz o Núcleo de Assessoramento Financeiro da SME que por solicitação do CAE em reunião, informou conforme consta na ata nº 7/2019 os seguintes percentuais investidos dos recursos recebidos do FNDE: 2016 (1,52%), 2017 (10,08%) e 2018 (4,51%), índices bem próximos dos obtidos no SiGPC, apresentados no gráfico 16.

O município de Curitiba paga por refeição servida (entregue nas unidades educacionais) às empresas terceirizadas, conforme os contratos observados, independente do consumo ou não, aumentando o risco de desperdício. Fato também apontado por Stolarski (2005), que constatou em sua pesquisa que o modelo de gestão terceirizada eleva o desperdício de alimentos e o custo pelo pagamento de refeições não consumidas.

Segundo apontou pesquisa feita por Rodrigues (2013), a respeito da terceirização praticada pela rede estadual no Espírito Santo, um dos motivos alegados pelo Estado para a terceirização da AE foi de deixar as direções das

⁸⁸ Disponível em:

<<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=3&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Alimenta%3%a7%c3%a3o%20Escolar%20-%20CAE>>. Acesso em 05/01/2021.

escolas mais livres para as funções pedagógicas, pois administrar a compra de alimentos e a preparação despendia muito tempo, comprometendo os objetivos educacionais das unidades escolares a qual chamou de atividade fim da escola; que para Camargo (2008, p. 89), a alimentação escolar pode ser considerada sim uma atividade meio, já que “nas escolas públicas, a atividade-fim é oferecer educação de qualidade aos alunos”. Mas entendendo a política de alimentação como parte do direito à educação, ela não deve ser entendida só como uma atividade meio, até porque a alimentação escolar não é apenas o servir a comida pra “matar” a fome, ela vem acompanhada de conteúdo pedagógico, de qualidade nutricional, segurança alimentar, é o direito à alimentação escolar constituído no âmbito das políticas educacionais.

Já para Belik e Chaim (2009, p. 600) o modelo de gestão terceirizada muitas das vezes segue “a lógica de funcionamento de uma empresa privada não segue a mesma lógica da administração pública, o que significa um risco ao fornecimento de uma alimentação adequada”.

Outra informação encontrada nas atas disponibilizadas no Portal do CAE de Curitiba foi uma recomendação do Ministério Público do Paraná a partir de denúncia feita pelo segmento dos trabalhadores da educação⁸⁹ (SISMMAC), o qual tem representação no conselho, sobre o quadro técnico envolvido na execução do PNAE, registrado na ata do CAE nº 01/2018, referente ao:

[...] ofício nº 2935/2017 do MPPR 0046.15.096485-9, que recomenda a Secretaria Municipal da Educação promover a adequação do número de nutricionistas por meio de concurso ou empresas contratadas, a fim de atender os parâmetros previstos no artigo 10 da Resolução nº 465/2010 do Conselho Federal das Nutricionistas (CURITIBA, 2018).

Segundo pesquisa própria o município declarou ter em seu quadro em 2019 apenas duas nutricionistas, sendo uma delas a nutricionista responsável técnica⁹⁰, que ocupa o cargo de gerente de alimentação escolar, a qual responde pela execução do PNAE, definindo quais alimentos são inseridos nos cardápios e

⁸⁹ <http://sismmac.org.br/noticias/3/noticias--geral/3261/>. Acesso em: 13/05/2020.

⁹⁰ A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas. (BRASIL, 2009).

supervisiona o cumprimento do contrato por parte das empresas contratadas (KOPSCH, 2018).

Sobre o cumprimento da recomendação do MP-PR foi encontrado o registro na ata nº 03/2019, onde foi apresentado pela EEx ao CAE o edital de concurso público para contratação de cinco nutricionistas para compor o quadro técnico, mas que não atuará somente na educação, também nas secretarias da saúde e abastecimento. Número insuficiente segundo o CAE para suprir o quadro necessário e atender a Resolução do CFN, conforme será demonstrado com mais detalhes no quadro comparativo com os outros municípios.

Curitiba mantém esse modelo de gestão terceirizada há quase 30 anos e desde a primeira licitação uma das empresas que mantém o maior contrato (Risotolândia) ainda é a mesma, atendendo o maior número de unidades educacionais. Essa mesma empresa fornece alimentação escolar no município de São José dos Pinhais e também atendeu Araucária, conforme demonstrado anteriormente. Fato que reforça o que Nogueira (2005) chamou de *lobby*⁹¹, pois em sua pesquisa em municípios da região metropolitana de Campinas demonstrou que, os que mantinham a gestão e execução no modelo de terceirização, as empresas prestadora de serviços eram as mesmas em todos esses municípios, apontando uma margem de lucro de até 92% dessas empresas no fornecimento da AE. Para Arruda (2018) esse modelo de gestão reforça o viés mercadológico que favorece o enriquecimento de grandes empresas que são beneficiadas na comercialização dos gêneros alimentícios.

Ficou demonstrado também nessa pesquisa o alto custo do valor alimentação aluno-dia no modelo terceirizado em Curitiba, que será comparado a seguir com os outros modelos de gestão praticados por Araucária e Campina Grande do Sul. Para Stolarski (2005), Camargo (2008), Belik e Chaim (2009) o custo elevado da alimentação escolar nos contratos terceirizados é um dado a ser discutido e reavaliado pela gestão pública. Para Nogueira (2005, p. 67) a busca da administração pública pela terceirização é uma das “alternativas para oferecerem os seus serviços de forma mais eficiente e econômica”, objetivo que não vêm sendo alcançado na gestão terceirizada do PNAE nas pesquisadas citadas.

⁹¹ O *lobby* é a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. (GRAZIANO, 1997, n.p.)

5.4 ANÁLISE DA GESTÃO E EXECUÇÃO ENTRE ARAUCÁRIA, CAMPINA GRANDE DO SUL E CURITIBA.

Conforme já demonstrado podemos classificar nesse estudo Curitiba como o município de grande porte, Araucária como de médio porte e Campina Grande do Sul como de pequeno porte, em relação ao tamanho de sua rede municipal de ensino, já em relação a outros dados há algumas nuances, conforme demonstrado na tabela abaixo:

TABELA 24 – CARACTERIZAÇÃO CENSO MUNICÍPIOS PESQUISADOS - 2010

	População	Extensão Territorial	Densidade Demográfica
ARAUCÁRIA	119.123	469.240 km ²	253,86 km ²
CAMPINA GRANDE DO SUL	38.769	539,245 km ²	71,90 km ²
CURITIBA	1.751.907	434,892 km ²	4.027,04 km ²

FONTE: Elaborada pela autora com referência nos dados do IBGE.

Em termos populacionais Curitiba se afirma como um município de grande porte, seguido de Araucária e Campina Grande do Sul, já em extensão territorial a ordem se inverte, o que é notado pela densidade demográfica. Curitiba é considerada uma metrópole⁹², onde concentra muitas pessoas, uma cidade totalmente urbana, pois dos três municípios é o único que não possui zona rural.

No período pesquisado os municípios apresentaram as seguintes médias de matrículas, somando os números de cada ano e dividindo pelo período pesquisado de cinco anos, e também a proporção de atendimento na educação em tempo integral.

TABELA 25 – MÉDIA MATRÍCULAS DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS, ARAUCÁRIA, CAMPINA GRANDE DO SUL E CURITIBA – 2015 a 2019

	Média Matrículas	Média Matrículas Ed. Integral	
Araucária	19.242	2811	15%
Campina Grande do Sul	5207	758	15%
Curitiba	129.432	41.266	32%

Fonte: LDE, dados trabalhados pela autora.

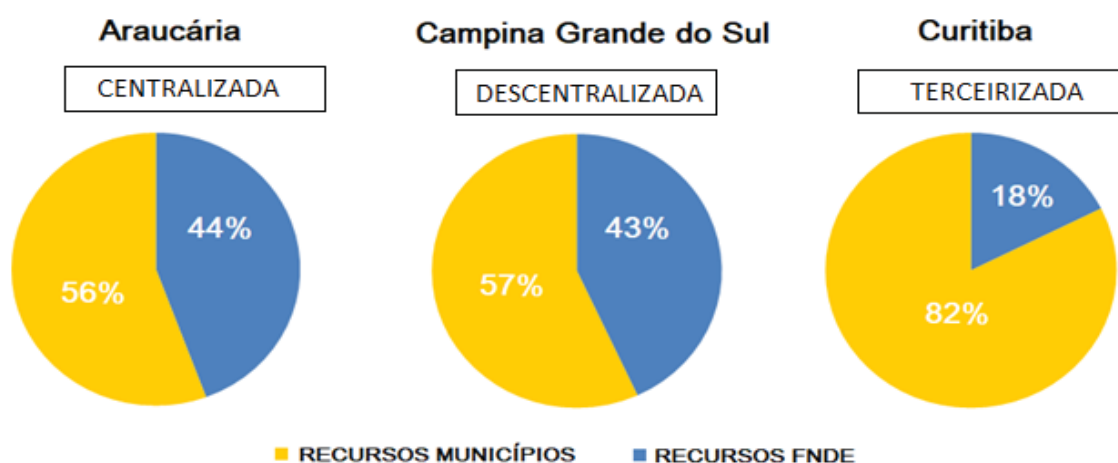
Curitiba manteve uma média de 32% no atendimento em período integral do total de suas matrículas, o dobro do realizado em Araucária e Campina Grande do

⁹² Metrópole é um conjunto amplo de critérios, sendo a funcionalidade um dos principais, onde também estão presentes alguns elementos como agências e órgãos estatais, núcleo central de negócios, amplo mercado de trabalho, habitação e atividades integradas. Polo industrial, sistema bancário, comunicação, elementos políticos e culturais. (FRESKA, 2011).

Sul, conforme já apresentado nas análises individuais, Curitiba foi o único dos três municípios que fez atendimento em período integral tanto na Educação infantil (creche e pré-escola) como no Ensino Fundamental (anos iniciais e finais), Araucária e Campina Grande do Sul concentraram o atendimento em tempo integral apenas na modalidade/ etapa Educação Infantil.

Como já apresentado os três municípios fizeram complementação com recursos próprios para execução do PNAE no período pesquisado, no próximo gráfico é possível observar a média desses recursos frente aos recursos recebidos do FNDE dos anos pesquisados.

GRÁFICO 17 – MÉDIA RECURSOS EXECUTADOS RECEBIDOS DO FNDE X RECURSOS PRÓPRIOS UTILIZADOS NA COMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019



FONTE: SiGPC, dados trabalhados pela autora.

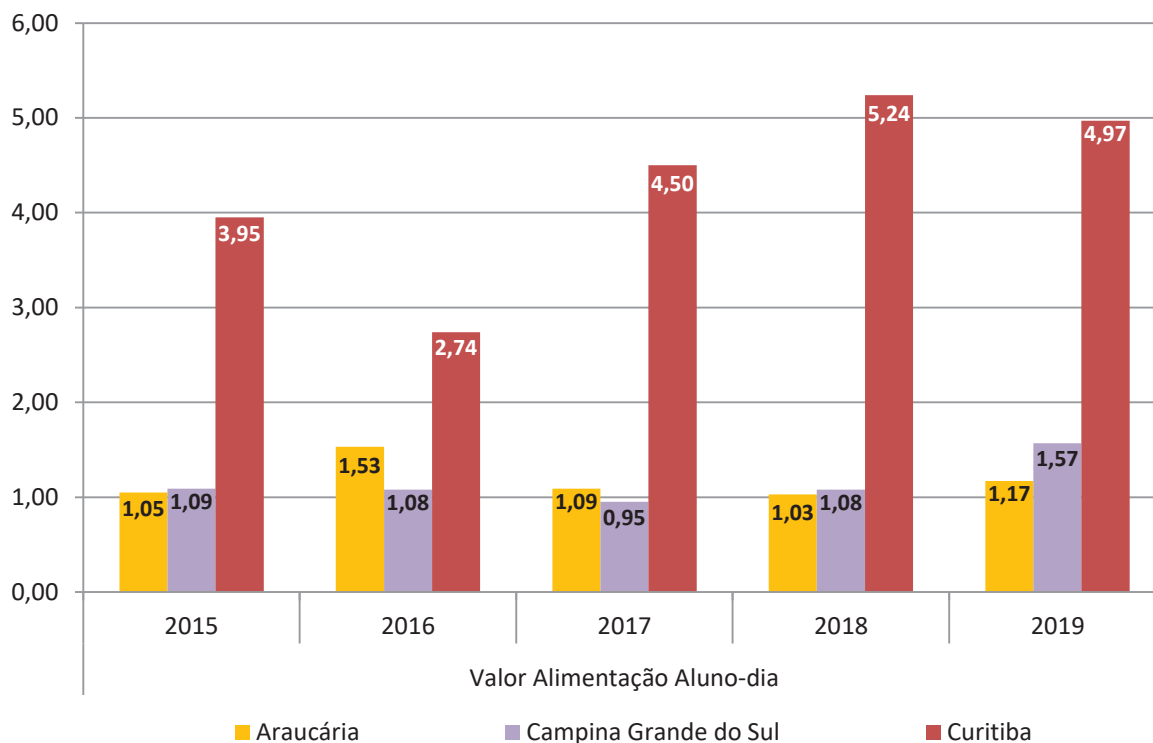
A complementação com recursos próprios no modelo de gestão e execução centralizada e descentralizada mostrou-se muito semelhante, um pouco mais de 50% em relação aos recursos recebidos do FNDE nos municípios de Araucária e Campina Grande do Sul, mesmo Araucária tendo um PIB 72% maior que Campina Grande do Sul, também tendo investido recursos em empresa terceirizada de 2015 a 2017. Pesquisas futuras poderão indicar até um investimento menor de Araucária em relação a Campina Grande do Sul, já que os registros apontaram que Araucária descontinuou o Programa Mais Educação, reduzindo assim o aporte de recursos próprios na contratação de empresas terceirizadas a partir de 2019.

Curitiba que mantém o modelo de gestão e execução terceirizada apresentou uma média bem maior de complementação (82%). Esse cálculo não foi maior apenas pelo número de matrículas na rede de ensino, essa análise foi baseada nos dados de valor alimentação aluno-dia praticado pelos municípios, calculados a partir dos dados apresentados na prestação de contas, assim o quantitativo de matrículas não interfere na proporção dos recursos investidos, pois são proporcionais, assim como os repasses do FNDE.

Foi possível verificar que Curitiba investiu mais recursos próprios de complementação na gestão terceirizada, comprovando outros estudos já apresentados sobre os custos elevados da alimentação escolar nesse modelo.

A mesma disparidade é percebida ao analisar os valores alimentação aluno-dia no período pesquisado, considerando os valores agregados recebidos do FNDE e os recursos de complementação, em gêneros alimentícios e em outras despesas, conforme demonstrado no próximo gráfico.

GRÁFICO 18 - VALOR AGREGADO ALIMENTAÇÃO ALUNO-DIA COM RECURSOS DO FNDE + RECURSO DE COMPLEMENTAÇÃO DECLARADOS NO SiGPC – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SiGPC.

Mais uma vez foi possível perceber que os valores alimentação aluno-dia, durante o período pesquisado, de Araucária no modelo de gestão e execução centralizada e de Campina Grande do Sul no modelo de gestão e execução descentralizada, se mantiveram muito próximos e bem abaixo dos valores alimentação aluno-dia aferidos em Curitiba, que adota o modelo de gestão e execução do PNAE terceirizada.

Na próxima tabela foram totalizados os recursos recebidos do FNDE no período pesquisado, bem como a complementação com recursos próprios feitos pelos municípios e o total de alunos atendidos nesse período.

TABELA 26 - TOTAIS DE RECURSOS RECEBIDOS DO FNDE E DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS NA EXECUÇÃO DO PNAE NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019

	RECURSOS RECEBIDOS FNDE	RECURSOS COMPLEMENTAÇÃO	ALUNOS ATENDIDOS
ARAUCÁRIA	10.744.763,08	13.484.371,43 (125%)	102.984
CAMPINA GRANDE DO SUL	3.088.048,97	4.070.964,79 (132%)	30.996
CURITIBA	105.228.486,51	493.161.698,89 (469%)	708.777

* Valores atualizados pelos índices do INPC/ IBGE.

FONTE: SIGPC, dados trabalhados pela autora.

Os municípios de Araucária e Campina Grande do Sul complementaram com recursos próprios no período dos cinco anos pesquisados (2015 a 2019) em torno de 130% em relação aos recursos recebidos do FNDE, para execução do PNAE nas suas redes de ensino, já o índice de Curitiba foi de 469%, 2,5 vezes maior.

Considerando a totalidade dos recursos recebidos do FNDE e de complementação com o número total de alunos atendidos nesse período, foi possível obter uma média de valor alimentação aluno-dia por município: Araucária (R\$ 1,17), Campina Grande do Sul (R\$ 1,15) e Curitiba (R\$ 4,28), com o valor alimentação aluno-dia de Curitiba nesse período seria possível manter 3,5 alunos dos outros dois municípios.

Isso demonstra a desigualdade de investimento entre esses federados, demonstrando que o PNAE não gera uma equalização das condições de oferta, ao contrário, ele permite um acirramento das desigualdades entre as Entidades Executoras, a depender da condição orçamentária desses entes. Sendo assim a distribuição de recursos do programa vai na contramão da política de fundos, que busca diminuir as desigualdades regionais.

Como já abordado os municípios podem utilizar a quota municipal do salário-educação⁹³ que é redistribuída pelo FNDE, podendo ser utilizada para complementar a execução do PNAE. Na tabela a seguir foi tirada uma média dos recursos próprios utilizados pelos municípios na complementação do programa no período pesquisado em comparação a média da quota municipal do salário-educação disponível para essa utilização.

TABELA 27 - MÉDIA ANUAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS X MÉDIA QUOTA MUNICIPAL SALÁRIO-EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019

	MÉDIA RECURSOS PRÓPRIOS		MÉDIA QUOTA MUNICIPAL SALÁRIO-EDUCAÇÃO
ARAUCÁRIA	2.696.874,29	36%	7.560.022,34
CAMPINA GRANDE DO SUL	814.192,96	40%	2.058.375,18
CURITIBA	98.632.339,78	189%	52.172.734,61

* Valores atualizados pelos índices do INPC/ IBGE.

FONTE: SiGPC e SIOPE (2015 a 2019), dados trabalhados pela autora.

Nas médias encontradas de complementação com recursos próprios tanto de Araucária como Campina Grande do Sul, no período pesquisado, representaram índice inferior a 50% dos recursos disponíveis da quota municipal do salário-educação, já Curitiba ficou bem acima da quota, como já discutido anteriormente.

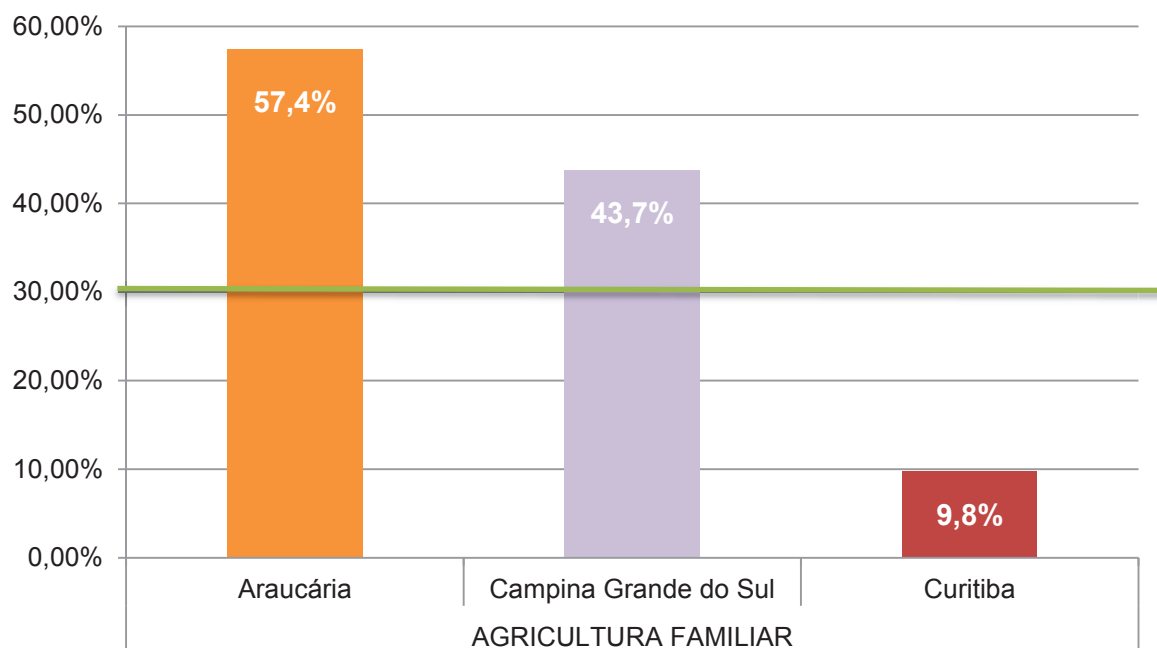
Um dos pilares da Política Nacional de Alimentação Escolar é o incentivo à aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, uma exigência do programa como já relatado, de no mínimo a aplicação de 30% dos recursos advindos do FNDE para esse fim. Mas conforme relatou Lopes (2017) ainda há dificuldades na inserção de grande parcela dos agricultores familiares no programa, entre elas apontou resistência por parte dos municípios em adquirir os produtos agrícolas da região, por falhas em não inserir alimentos *in natura* nos cardápios e até erros na elaboração das chamadas públicas.

É fundamental que os municípios estejam sempre buscando aperfeiçoar seus processos, buscando aumentar cada vez mais as aquisições de produtos da agricultura local incentivando os pequenos produtores. E como foi possível observar no período pesquisado, Curitiba mesmo tendo investido um aporte muito superior de recursos próprios de complementação na execução do PNAE em comparação aos

⁹³ Do montante arrecadado é deduzida a remuneração da Receita Federal do Brasil, correspondente a 1%, a título de taxa de administração. O restante é distribuído em cotas pelo FNDE, da seguinte forma: respeitada a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, 90% de seu valor é dividido em uma quota federal correspondente a 1/3 do montante dos recursos e quotas estadual e municipal correspondentes a 2/3 do montante dos recursos. (QUIRINO, 2012, p. 51).

outros municípios, ficou bem aquém no cumprimento da meta estabelecida na legislação do programa em relação aos produtos advindos da agricultura familiar.

GRÁFICO 19 - MÉDIA DO INVESTIMENTO DE RECURSOS NA AGRICULTURA FAMILIAR PELOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019



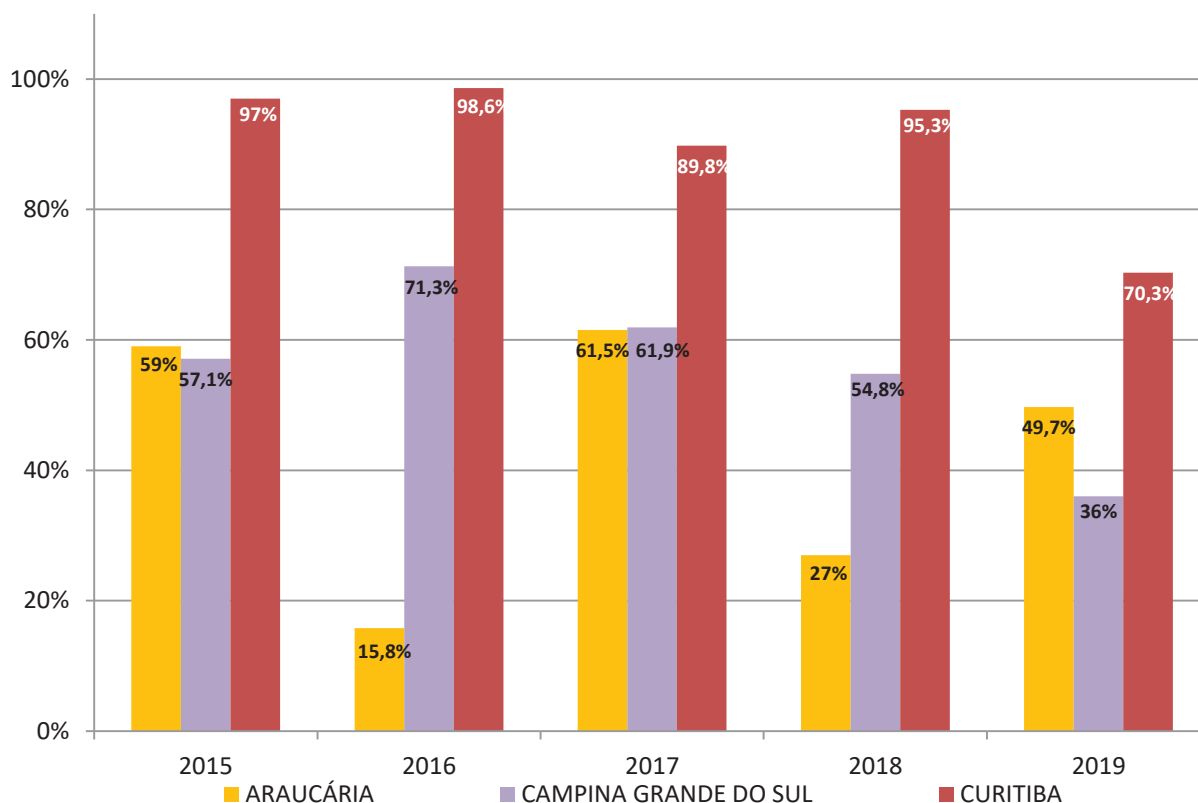
FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SiGPC.

Quanto mais se investe em alimentos oriundos da AF mais se privilegia os alimentos cultivados de forma mais saudável e se reduz a compra de alimentos considerados restritos pelo PNAE, aqueles que possuem baixo valor nutritivo, maior concentração de gordura e sódio, que quando consumidos em grande quantidade causam prejuízo a uma dieta balanceada e adequada.

Nesta perspectiva, um baixo percentual de recurso financeiro direcionado à compra de alimentos da agricultura familiar pode comprometer a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o desenvolvimento de um sistema alimentar local, sustentável e saudável. (SOARES et al., 2018, p. 4194).

No gráfico abaixo está demonstrado o quanto significou a aplicação pelos municípios dos recursos financeiros em alimentos provenientes da indústria, e como já apontado, Curitiba mantém os maiores índices na aquisição de produtos industrializados e os menores nos produtos adquiridos da agricultura familiar.

GRÁFICO 20 - MÉDIA PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM PRODUTOS PROVENIENTES DA INDÚSTRIA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS – 2015 a 2019



FONTE: Elaborado pela autora com referência nos dados do SiGPC.

Assim como a agricultura familiar ocupa papel de destaque na política de alimentação escolar, a atuação do profissional nutricionista é fundamental para a execução adequada do PNAE. Pois além da elaboração do cardápio, é esse profissional que deve fazer a supervisão do programa junto às unidades educacionais, realizar os testes de aceitabilidade, realizar as adequações necessárias na substituição e inclusão de alimentos, bem como coordenar o programa de educação alimentar e nutricional. Mas o que as pesquisas vêm apontando é um número insuficiente desses profissionais no quadro técnico das redes de ensino, como constatou Stolarski (2005), Machado *et al.* (2013), Nogueira (2016), Corrêa *et al.* (2017) e Lopes (2017).

Para obtenção desse dado foi inserida essa pergunta no questionário enviado às EExs, através de pesquisa própria, sobre o número de nutricionistas destinados a compor as equipes das secretarias de educação dos municípios pesquisados, conforme já demonstrado na tabela 1.

E o resultado mostrou que os municípios pesquisados não atenderam em 2019 os números adequados de nutricionistas no seu quadro técnico, para o acompanhamento e monitoramento da execução do PNAE, conforme demonstrado abaixo.

TABELA 28 – NÚMERO DE NUTRICIONISTAS NECESSÁRIO PARA QUADRO TÉCNICO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS - 2019

	Matrículas EI	Matrículas EF	Nutricionistas CFN	Nutricionistas Quadro Téc.	Déficit
Araucária	6091	10620	33	1	32
Campina Grande do Sul	2030	3103	10	2	8
Curitiba	36004	82511	237	2	235

FONTE: Elaborada pela autora com referência nos dados de pesquisa própria e no Censo Escolar⁹⁴.

O município que mais se aproximou do número recomendado foi o município de Campina Grande do Sul que tinha oito profissionais no quadro e precisaria ter 10. O município que mais se distanciou foi Curitiba, que pelo tamanho de sua rede necessitava de um quadro com 237 profissionais segundo a CFN, mas possuía apenas duas nutricionistas na gerência de alimentação, um déficit frente à resolução de 235 nutricionistas.

Uma das pesquisas que também demonstraram o não cumprimento desse contingente foi a de Chaves *et al.* (2013), constatando a desigualdade na distribuição de nutricionistas no âmbito do PNAE entre as regiões do Brasil, apontando a Região Norte com a maior taxa de municípios que não tinham esse profissional na execução do programa. Evidenciando que as EExs têm dificuldades em cumprir a resolução do CFN, assim como outras legislações educacionais para além do PNAE, como por exemplo o déficit de profissionais da educação no chão de muitas escolas. Não se desconsidera a importância do nutricionista e se reconhece a necessidade desse profissional no âmbito do PNAE, contudo o número necessário para integrar o quadro técnico precisa ser discutido a luz da própria organização das redes, do tamanho do município e de sua capacidade de oferta educacional e de alimentação.

Mesmo que o número de profissionais exigido pelo CFN esteja fora da condição de muitos municípios, há de se considerar que grandes redes necessitam de um quadro técnico suficiente para atender a demanda, como é o caso encontrado de denúncia do CAE de Curitiba ao MPPR. Pois, uma rede desse porte precisa de

⁹⁴ Censo Escolar matrícula inicial 2020. Fonte: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em 30/10/2020.

um quadro técnico suficiente para o atendimento de suas demandas na área da AE, que não foi o caso proposto de contratação (por concurso público), após a recomendação do MPPR, já que os nutricionistas atenderão não só a secretaria da educação, mas da saúde e do abastecimento, como já descrito anteriormente.

O contrato com as empresas prestadoras de serviços terceirizados de fornecimento de alimentação escolar em Curitiba prevê a atuação desse profissional também, mas conforme dados obtidos a área de atuação desses nutricionistas se diferencia da prevista pelo PNAE, pois esses profissionais não estão a serviço apenas da secretaria da educação, estão lotados na empresa e atendendo as demandas empresariais de todos os contratos existentes não apenas os mantidos com a prefeitura de Curitiba, conforme segue algumas cláusulas contratuais que tratam desse item:

XLII- Dispor de nutricionista responsável pela supervisão operacional, para coordenar os trabalhos das supervisoras, sendo o contato direto com o contratante;

XLIII- Dispor de nutricionistas para supervisão junto aos locais, para fiscalizar os serviços prestados nas Unidades, considerando 01 um (a) nutricionista para cada 20 unidades, a quem competirá dirimir dúvidas que surgirem na execução do contrato e que de tudo dará ciência à administração;

XLIV- Dispor de nutricionistas responsáveis pela produção e qualidade da alimentação na empresa em número suficiente para acompanhar todo o processo (mínimo de 5 profissionais); (CURITIBA, 2016, p.14).

É importante ressaltar que mesmo as EExs fazendo a opção pela contratação de empresa prestadora de serviços de fornecimento da alimentação escolar, a responsabilidade de gestão e da execução do PNAE continua sendo inteiramente do ente federado, a ele será imputado qualquer improbidade administrativa no uso indevido dos recursos ou na oferta inadequada da alimentação, na qualidade e na eficácia da execução do programa.

Analisando os investimentos de recursos próprios de complementação na execução do PNAE feitos pelos municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba, ficou evidenciada a desigualdade de financiamento na oferta da alimentação escolar, principalmente em relação ao município de Curitiba, que praticando a gestão e execução terceirizada, faz aportes de recursos muito superiores aos municípios pesquisados.

Chaves e Brito (2006) concluíram também que o custo da alimentação escolar é superior na gestão terceirizada em relação aos demais modelos, assim

como Rodrigues (2011, p. 157) em sua pesquisa sobre a terceirização da AE na rede estadual do Espírito Santo, quando levantou que no Estado:

[...] pagam pela refeição um valor muito maior do que na escolarização. Segundo a diretora de uma escola de Vila Velha, com esse valor que estão pagando pela refeição na terceirização, seria possível oferecer, na modalidade escolarizada, uma merenda muito melhor, sob todos os aspectos.

É importante equalizar o PNAE para que a alimentação escolar ofertada nas unidades educacionais brasileiras siga os parâmetros de um padrão mínimo de qualidade, enquanto insumos e processos, pois para Oliveira e Araújo (2003, p, 19) só “[...] os insumos não definem sozinhos esses parâmetros”. Seria necessária uma distribuição de recursos que considerasse as desigualdades regionais, pois conforme pesquisas apresentadas muitos municípios tem dificuldades orçamentárias para fazer a complementação com recursos próprios.

Manter uma alimentação escolar adequada e nutritiva é dever das EExs, mas diante da falta de recursos de alguns municípios para complementar os recursos recebidos do Governo Federal na execução do PNAE é importante um reajuste regular dos recursos enviados pelo FNDE, já que nem a reposição inflacionária anual é aplicada, a capacidade orçamentária das EExs também precisa ser considerada no repasse dos recursos, para auxiliar na oferta de uma alimentação mais equitativa.

O PNAE é uma política importante, que representou um avanço com a Lei nº 11.947/2009, mas ainda é preciso avançar na qualidade e quantidade para todos os estudantes matriculados nas redes públicas de educação no Brasil. Seja das capitais que têm uma capacidade de investimento maior como ficou comprovado ser o caso de Curitiba, com uma receita do salário-educação (R\$ 52.172.734,61 na média dos anos pesquisados) sete vezes maior que a de Araucária, que tem uma receita (R\$ 7.560.022,34) três vezes superior a de Campina Grande do Sul (R\$ 2.058.375,18). E essa é apenas uma amostragem de uma situação que deve se repetir com outros municípios brasileiros, necessitando de mais pesquisas sobre o financiamento da política de alimentação escolar em âmbito local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse caminhar as indagações a respeito da política de alimentação escolar foram sendo sanadas em muitos momentos e em outros trazendo mais inquietações. Não há como negar que todo o percurso na construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar resultou em uma política muito consistente, robusta, durável e importante para o campo das políticas educacionais. No entanto, ao considerar as diferentes realidades encontradas no Brasil, no cenário educacional, é possível afirmar que ainda não é uma política equitativa, no que tange a garantia de uma alimentação adequada para todos, devido às diferenças orçamentárias entre os entes federados, principalmente os municípios mais pobres.

O direito à educação, também é direito à alimentação escolar, imbricados no direito ao acesso, a permanência e a qualidade da educação ofertada nas escolas brasileiras. O PNAE é uma política educacional regulamentada pelo Governo Federal, gerenciada pelo Ministério da Educação em consonância com o Fundo de Desenvolvimento da Educação, com gestão descentralizada e de execução feita pelos entes federados, Estados, Municípios e o Distrito Federal, entendidos como Entidades Executoras nesse processo.

As EExs aqui pesquisadas, os municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba, apesar de manterem formas de gestão e execução diferentes para operacionalizar a oferta da alimentação escolar em suas redes de ensino, fizeram a complementação com recursos próprios em todo o período pesquisado (2015 a 2019).

Araucária com modelo autodeclarado de gestão e execução centralizada utilizou gestão terceirizada durante curto período, o modelo centralizado é o mais praticado pelas EExs, conforme apontaram alguns pesquisadores (BELIK; CHAIM, 2009; STORLASKI, 2005; SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016), o que também apontou esta pesquisa inicial com os doze municípios do primeiro anel metropolitano da RMC, quando 58% dos municípios declararam utilizar esse modelo. Entre as principais vantagens apontadas na gestão centralizada estão, a compra dos gêneros alimentícios feita totalmente pelas EExs, sem que as unidades educacionais precisem se responsabilizar por essa etapa, apenas pelo preparo da alimentação escolar, já que a compra centralizada em grande volume proporciona a aquisição por um preço menor. Em contrapartida muitas EExs têm dificuldade no

armazenamento dos itens, por questões de espaço físico para grandes volumes, o que pode causar desperdício de alimentos. (SANTOS; COSTA; BANDERIA, 2016).

O município de Araucária no período pesquisado complementou na média 56% dos recursos para execução do PNAE frente aos recebidos do FNDE, utilizou empresa terceirizada para aplicação do Programa Mais Educação do Governo Federal, e teria disponibilidade orçamentária para um maior investimento na alimentação escolar, pois dos três municípios é o maior PIB per capita e maior que o PIB nacional. Mas como demonstrou Ometto *et al.* (2003) a superioridade na arrecadação de impostos em municípios mais ricos, com valor per capita superior não significa elevação de gastos no PNAE. Araucária cumpriu a meta de aplicação de recursos na agricultura familiar, com uma média no período pesquisado de 57,4%.

Campina Grande do Sul declarou operar a execução do PNAE com o modelo de gestão e execução descentralizada, esse modelo prevê que a compra dos alimentos perecíveis seja feita pelas UExs, ou seja, que as unidades educacionais assumam essa tarefa, privilegiando a aquisição de alimentos mais frescos e direto do produtor local, evitando o desperdício, mas também trazendo uma maior responsabilidade de controle orçamentário e planejamento para as compras feitas pelas gestões escolares. Mesmo Campina Grande do Sul sendo o menor município dos três pesquisados, tanto em número de habitantes, como no número de matrículas e unidades educacionais na rede municipal de ensino, fez complementação com recursos próprios de forma regular no período pesquisado, com um índice maior que Araucária, que é um município com uma capacidade bem superior para investimento na alimentação escolar. Campina Grande do Sul investiu uma média de 57% de recursos próprios de 2015 a 2019, em comparação aos recursos recebidos do FNDE, e investiu na média 44% dos recursos recebidos do FNDE na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Curitiba o município que é a capital do Paraná, agrega em sua rede de ensino o maior número de matrículas em comparação as outras redes dos municípios que formam o primeiro anel metropolitano, mantendo há quase 30 anos o modelo de gestão e execução do PNAE terceirizado, com grande volume de aporte de recursos próprios na complementação, superiores a receita disponível do salário-educação. Sendo constatada a utilização de recursos do FUNDEB que são destinados às despesas de MDE, e segundo legislação vigente o programa

suplementar de alimentação escolar não se enquadra como despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Irregularidade que suscitou numa denúncia ao Ministério Público Federal feito pelos sindicatos que representam os profissionais do Magistério Municipal e dos Servidores Municipais de Curitiba⁹⁵, ambos com representatividade nos conselhos do CACS FUNDEB e no CAE.

Esse modelo de gestão e execução terceirizada suscita debates acerca do tema, como vantagens do ponto de vista da possibilidade de uma alimentação mais variada e um número menor de funcionários concursados (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016), alertando para o beneficiamento financeiro de grandes empresas (ALMEIDA; ARRUDA, 2005) e o desperdício de alimentos (STORLASKI, 2005).

Curitiba fez uma complementação com recursos próprios nos anos pesquisados de 82% em relação aos recursos recebidos do FNDE para execução do PNAE, valores superiores aos provenientes do salário-educação disponíveis e utilizando de forma irregular os recursos do FUNDEB. Foi também nesse modelo de gestão e execução que menos houve investimento de recursos para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, em todo o período pesquisado uma média de apenas 9,8%, muito aquém dos 30% exigido pela legislação do PNAE.

Pesquisar os recursos provenientes de fontes próprias utilizadas pelos municípios para complementação dos recursos que compõem o custeio na execução do PNAE, não foi tarefa muito fácil nessa pesquisa, devido à complexidade dos custos envolvidos, os quais não estão disponibilizados numa única fonte de consulta como no SiGPC. E mesmo sendo a forma oficial para realização da prestação de contas da execução do PNAE, deixa a critério das EExs a opção de informar ou não, os recursos próprios utilizados na complementação.

Para promover uma aproximação mais fidedigna foram buscadas outras fontes de consulta documental oficiais dos municípios, o que caracterizou essa pesquisa como exploratória e agregou muitas informações até então desconhecidas na investigação inicial. Mas também demonstrou a fragilidade do controle social, que precisa agregar muitos dados para compreender de forma mais eficiente como se dá a execução financeira total do programa de alimentação local.

⁹⁵ <http://sismmac.org.br/noticias/2/informe-se/9331/greca-usou-recursos-do-fundeb-irregularmente-para-pagar-terceirizadas> Acesso em 25/04/2021.

Ficou evidenciado que Curitiba faz um aporte maior de recursos próprios de complementação no modelo de gestão e execução terceirizada, que atende um número muito maior de matrículas em relação aos municípios de Araucária e Campina Grande do Sul e que esse fator foi relevante na comparação dos modelos de gestão e execução do PNAE. Tanto quanto compreender como os municípios de menor porte conseguem manter a oferta da alimentação escolar com uma complementação inferior, atender o percentual mínimo exigido pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e Curitiba com aplicação de recursos próprios tão superiores ficou tão aquém nesse quesito.

Outra questão importante a ser analisada seria a adesão da alimentação escolar do ponto de vista dos beneficiários, os alunos, compreender melhor o papel e ação dos Conselhos de Alimentação Escolar, entre outros atores que participam da efetivação a Política de Alimentação Escolar Local. Também pesquisas de avaliação da política de AE, considerando o custeio da execução do PNAE em outros municípios. Já que essa pesquisa apontou complementação regular de recursos próprios e com desigualdade no investimento para oferta da alimentação escolar entre os municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba, que praticam modelos de gestão e execução do PNAE diferentes entre eles.

Mesmo o PNAE não sendo uma política de combate à fome ela é uma grande aliada no atendimento dos alunos que se encontram em vulnerabilidade social e precisam de atenção especial, da escola, das redes de ensino, das EExs e do Governo Federal. Na perspectiva da oferta mais equânime de uma alimentação adequada e que atenda os parâmetros de segurança alimentar e nutricional.

Discutir a alimentação escolar é também discutir o direito à educação de qualidade, entendida como:

[...] o conjunto de condições de infraestrutura, humanas e de **insumos** que permitem o desenvolvimento de processos educacionais relevantes e adaptados, assegurados gratuita e universalmente pelo Estado, visando garantir a todos a aprendizagem de conteúdos, habilidade e competências necessárias à realização dos direitos humanos na educação a através da educação. (XIMENES, 2014, p. 402, grifo nosso).

O caminho pode ainda ser longo, mas é possível, ao despirmos a oferta da AE de um *habitus* há tempos impregnado da carência e apenas assistência, para evolução do direito e da qualidade da alimentação escolar ofertada, na apropriação

do sentido da dignidade humana, da garantia dos direitos sociais, do ser cidadão e intervindo na realidade como almejou Freire (1997). Possibilitando uma mudança de paradigmas no sentido de buscar na política pública educacional seu real papel de transformação do meio e na política de alimentação escolar, a garantia de uma alimentação balanceada e de qualidade, que atenda todos os alunos em suas necessidades nutricionais no tempo que permanecem na escola.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, Câmara dos Deputados. **Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação.** Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ALMEIDA, Elcia Esnarriaga de; ARRUDA, Camila Moreira. A Mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio: revista do Mestrado em Educação**, Campo Grande, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/article/view/2572>>. Acesso em: 11 set. 2020.

ALVES, Thiago; FABRO, Marcos Didonet Del; SILVEIRA, Adriana Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da Escola Pública de Educação Básica: A Propostado Simulador de Custo-Auno Qualidade. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/337847351>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ANDRADE, Marta Leone Costa dos Santos. **Alimentação Escolar na Rede Pública de Ensino Básico**: Um olhar sobre os resultados da implementação do PNAE nas capitais brasileiras. Dissertação de mestrado em Ciência Política: Estado, Gestão e Políticas Públicas. Orientação: Prof. Dr. José Ângelo Machado Belo Horizonte: UFMG - MG, 2017.

ARAUCÁRIA. **Portal da Transparência**. Prefeitura do Município de Araucária. Pagamentos Empenhos feitos à Empresa Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos LTDA. Araucária, 2015. Disponível em: <<https://araucaria.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/3/item/3/tipo/1>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

ARAUCÁRIA. **Portal da Transparência**. Prefeitura do Município de Araucária. Contrato de Prestação de Serviços nº 9/ 2017. Processo de Dispensa de Licitação nº 623/ 2017. Araucária, 2017. Disponível em: <<https://araucaria.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/6/item/13/tipo/1>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

ARAÚJO, Luiz. É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma política de fundos na educação? **FINEDUCA** - Revista de Financiamento da Educação, vol. 3, n. 12, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/58651>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587 a 620. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003>. Acesso em: 22 out. 2019.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. São Paulo: Revan, 2011.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, nº 40, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-69091999000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 22 out. 2019.

ARROYO, Miguel G. **Imagens Quebradas**. Trajetórias e Tempos de Alunos e Mestres. Petrópolis: Vozes, 2014.

ARRUDA, Gabriela Alves de. **Do direito à merenda escolar ao discurso do direito: uma análise discursiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Dissertação de Mestrado em Educação: História e Política da Educação. Orientação: Prof^a Dr^a Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante. Maceió: UFAL- AL, 2018.

BARROS, Mariana Simões; FONSECA, Vânia Matos; MEIO, Maria Dalva Barbosa Baker; CHAVES, Célia Regina. Excesso de peso entre adolescentes em zona rural e a alimentação escolar oferecida. **Cad. saúde colet.** [online]. 2013, vol.21, n.2, pp.201-208. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-462X2013000200016&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira**. vol.15, n.42, pp.123-142, Fev. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000100009>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e Direitos Humanos. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. 2012. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf/at_download/file>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abraão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento. **Revista de Nutrição** [on line], v.22, n. 5. Campinas, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>>. Acesso em 03 de abr.2019.

BEZERRA, José Arimatea Barros. **Comer na escola – significados e implicações**. Tese de Doutorado em Educação: Currículo e Ensino. Orientação: Prof^a Dr^a Maria de Lourdes P. Brandão. Fortaleza: UFC – CE, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BOGDAN; Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**. Tradutores: ALVAREZ, Maria João; SANTOS, Sara Bahia dos; BAPTISTA, Telmo Mourinho. Portugal: Porto Editora, 1994.

BONFIM, João Bosco Bezerra. As Políticas Públicas sobre a Fome no Brasil. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Coordenação de Estudos. Textos para Discussão 8, Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/100>> Acesso em: 12 de jun. 2020.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**. Petrópolis: Vozes, 2013.

BOTAFOGO, Maria do Carmo de Jesus. **Financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: Um Estudo da Contrapartida do Município. Dissertação de Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde. Orientadora: Prof^a. Dr^a. Lídia Ruiz Moren. São Paulo: USP - SP, 2011.

BRANCO; Verônica; FARION, Adriane de Fátima Seretnei. Educação integral no município de Curitiba: a ressignificação de uma história a partir da adesão ao programa mais educação. **Educere**, Curitiba, 2017, Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24066_12561.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao>. Acesso em: 09 de set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965**. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Brasília, 1965. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 de mai. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-actualizada-pe.html#:~:text=1%20%2D%20Autarquia%20%2D%20o%20servi%C3%A7o%20aut%C3%B4nomo,gest%C3%A3o%20administrativa%20e%20financeira%20descentralizada>>. Acesso em: 10 de mai. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982**. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. Brasília, 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1940.htm>. Acesso em: 11 de mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.525, de 05 de novembro de 1968**. Dispõe sobre a destinação do Fundo Especial da Loteria Federal, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5525.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.525%2C%20DE%205,Art.>. Acesso em: 11 de mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 05 de jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 de jun. 2020.

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. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm> Acesso em: 06 de mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Ministério da Educação. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2ª ed, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/6820-cartilha-pnae-2015>> Acesso em: 5 de mai. 2019.

BRASIL, **Projeto de Lei nº 15, de 02 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre o registro dos programas e propostas defendidos pelos candidatos a mandatos eletivos e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=944266>>. Acesso em: 14 de dez. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Programa Nacional de Formação Continuada à Distância nas Ações do FNDE**. 2ª ed., atual., Brasília: MEC/ FNDE/ SEED, 2008.

BRASIL. **Resolução nº 7, de 08 de maio de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação dos prazos para o envio das prestações de contas de Programas e Ações Educacionais executadas ao FNDE em virtude da situação de calamidade pública para enfrentamento da pandemia da COVID – 19 e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13512-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-7,-de-08-de-maio-de-2020>>. Acesso em: 10 de jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 12 de dez. 2020.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias.** O curto caminho de volta ao Mapa da Fome. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome#:~:text=Agora%2C%20de%20acordo%20com%20a,%25%20para%206%2C5%25>>. Acesso em 13 de dez. 2020.

BRASÍLIA. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 573, de 2015.** Altera os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para considerar como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com alimentação e uniformes escolares. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122939>>. Acesso em: 10 de mar. 2020.

BRASÍLIA. **Programa Nacional de Formação Continuada à Distância nas Ações do FNDE.** 2ª ed., atual., Brasília: MEC/ FNDE/ SEED, 2008.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTA, Flavio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** 204 p. Brasília: ABRANDH, 2010.

CAMARGO, Maria de Lourdes Marques. **Contratação de Serviços em alimentação Escolar: Terceirização – Um novo conceito de gestão em merenda.** Dissertação de Mestrado em Ciências Humanas e Sociais. Orientador: Rovigati Danilo Alyrio. Seropédica: UFRJ – RJ, 2008.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação de qualidade no Brasil?** Coordenação Geral, Daniel Cara. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-dequalidade-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2020.

CAMPINA GRANDE DO SUL. **Lei Municipal Complementar nº 07, de 23 de maio de 2012.** Dispõe sobre a estruturação do plano de cargos, carreiras e vencimentos do quadro geral da prefeitura municipal de campina grande do sul, estabelece normas gerais de enquadramento, institui tabela de vencimentos e dá outras providências. Campina Grande do Sul, 2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/plano-de-cargos-e-carreiras-campina-grande-do-sul-pr>>. Acesso em: 13 de jan. 2021.

CAMPINA GRANDE DO SUL. **Lei Municipal nº 550, de 26 de abril de 2014.** Regulamenta a concessão de função gratificada prevista na Lei nº 398, de 25 de janeiro de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/campina-grande-do-sul/lei-ordinaria/2018/55/550/lei-ordinaria-n-550-2018-regulamenta-a-concessao-de-funcao-gratificada-prevista-na-lei-n-398-de-25-de-janeiro-de-2016-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 de jan. de 2021.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação. São Paulo: Global Editora, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil.** O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Daniela Gomes de. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. IPEA, **planejamento e políticas públicas, ppp**, n. 32, 2009. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/12>>. Acesso em: 13 de jul. 2020.

CARVALHO, Rosana Areal de; BERNARDO, Fabiana de Oliveira. Caixa escolar: instituto inestimável para execução do projeto da educação primária. **Educ. foco**, v. 16, n. 3, p. 141-158, Juiz de Fora: 2012. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2012/08/Texto-061.pdf>>. Acesso em: 06 de out. 2020.

CASSOL, Bruna. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua relação com a agricultura familiar no município de Guaraniáçu, no período de 2003-2015: um estudo de caso.** Dissertação de Mestrado em Educação: Educação, Políticas e Estado. Orientadora: Profª Drª Francis Mary Guimarães Nogueira. Cascavel: UNIOESTE – PR, 2019.

CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Fundeb**. Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Coleção Olho Vivo. 2ª ed., Brasília: Via Brasília, 2011.

CHAUÍ, Marilena. "**Direitos humanos e medo**". In: *Direitos humanos e*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/humanismo/chai.html>>. Acesso em 12 abr. 2019.

CHAVES, Lorena Gonçalves; BRITO, Rafaela Ribeiro de. Profuncionário. Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação. **Políticas de Alimentação Escolar**. Técnico em Alimentação Escolar. 88 p. Brasília: UNB, 2006.

CORRÊA, Rafaela da Silveira; ROCKETT, Fernanda Camboim; ROCHA, Priscyla Bones; SILVA, Vanuska Lima da; OLIVEIRA, Viviani Ruffo. Atuação do Nutricionista no Programa de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**. n, 22, p. 563 – 574, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csc/2017.v22n2/563-574/pt/>>. Acesso em: 14 de abr. 2020.

COSTA, Jordanna Maria Nunes. **Política de Alimentação Escolar: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE**. Dissertação de Mestrado em Educação: Políticas Públicas e Gestão da Educação. Orientadora: Profª. Drª. Maria Abádia da Silva. Brasília: UNB – DF, 2013.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque**. Tese de Doutorado em Educação: Estado, Sociedade e Educação. Orientador: Profº Drº Rubens Barbosa de Camargo. São Paulo: USP – SP, 2009.

CURITIBA. **Portal da Transparência**. Contrato de Prestação de Serviços nº 22.369/2016. Empresa Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos LTDA. Disponível em: <<https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/contratodetalhe.aspx?n=22369&o=09&s=1&e=738>>. Acesso em: 14 de out. 2020.

CURITIBA. Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE. **Ata nº 01, de 21 de fevereiro de 2018**. Curitiba, 2018. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=3&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20%20Alimenta%c3%a7%c3%a3o%20Escolar%20-%20CAE>>. Acesso em: 23 de out. 2020.

CURITIBA. Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE. **Ata nº 01, de 20 de fevereiro de 2019**. Curitiba, 2019. Disponível em:

<<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=3&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar%20-%20CAE>>. Acesso em: 23 de out. 2020.

CURITIBA. Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE. **Ata nº 08, de 21 de outubro de 2019**. Curitiba, 2018. Disponível em:

<<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=3&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar%20-%20CAE>>. Acesso em: 23 de out. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000200010&script=sci_abstract&lng=pt#:~:text=CURY%2C%20Carlos%20Roberto%20Jamil.,%C3%A0%20igualdade%2C%20direito%20%C3%A0%20diferen%C3%A7a.&text=O%20artigo%20estuda%20a%20import%C3%A2ncia,da%20cidadania%20social%20e%20pol%C3%ADtica>. Acesso em: 08 de mai. 2019.

DANELON, Mariana Schievano; DANELON, Maria Angélica Schievano; SILVA, Marina Vieira da. Programa Nacional de Alimentação Escolar: experiências da autogestão e da terceirização. **Rev. Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, v. 16, n. 2, 2009. Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634787>>. Acesso em: 19 de ago. 2020.

DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Anotado e Interpretado. 7ª ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2017.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. A aprovação do novo Fundeb e o fortalecimento da política de distribuição de recursos para a educação. **Nota Técnica nº 248**. Curitiba, 2020. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec248Fundeb.html>>. Acesso em: 02 de fev. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, FEDERALISMO E OS OBSTÁCULOS AO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA. **Educ. Soc.** [online]. 2013, vol.34, n.124, pp.761-785. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-73302013000300007&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 23 de set. 2020.

FARENZENA, Nalú (org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP/ MEC, 2005.

FARENZENA, Nalú; MACHADO, Maria Goreti Farias. O custo das escolas públicas municipais: resultados de uma pesquisa e implicações políticas. **RBPAE**, v. 22, n. 2, p. 277-290, jul./dez. 2006. Disponível em:

<<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/18884/10999>>. Acesso em: 23 de jan. 2021.

FARENZENA, Nalú. A Emenda da obrigatoriedade. Mudanças e permanências. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/80>>. Acesso em: 23 de jan. 2021.

FERRAZ, Mariana de Araújo. **Direito à Alimentação e Sustentabilidade**. Dissertação de Mestrado em Direito: Direitos Humanos. Orientadora Profª Drª Elza Antônia Pereira Cunha Boiteux. São Paulo: USP – SP, 2013.

FERREIRA, Helen Gonçalves Romeiro; ALVES, Rodrigo Gomes; MELLO, Silvia Conceição Reis Pereira. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Alimentação e Aprendizagem. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 90-113, nov. 2018/ fev. 2019. Disponível em: <<http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/150>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

FLICK, Uwe. Tradução: Magda Lopes. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!** Nota Técnica. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2020/12/09/fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-mais-equidade/>>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

FNDE, Fundo de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/ FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Brasília, 2003. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-informacao/institucional/legislacao/item/4272-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15,-de-16-de-junho-de-2003#:~:text=Estabelecer%20crit%C3%A9rios%20para%20o%20repasse,FUNDAMENTA%C3%87%C3%83O%20LEGAL%3A&text=Lei%20n%C2%BA%208.666%2C%20de%202011,de%201993%2C%20e%20suas%20altera%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em: 12 de dez. 2019.

FNDE, Fundo de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/ FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006**. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 2006. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-informacao/institucional/legislacao/item/3106-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-32-de-10-de-agosto-de-2006#:~:text=RESOLVE%20O%20REFERENDUM%20E%20O%20AQUISI%C3%A7%C3%A3O%20EXCLUSIVA%20DE%20G%C3%A9NEROS%20ALIMENT%C3%ADCIOS>>. Acesso em: 11 de dez. 2019.

FNDE, Fundo de Desenvolvimento da Educação. **Portal do FNDE**. Ministério da Educação. Brasília, s.d. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 16 de jun. 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Saberes Necessários à Prática Educativa. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FRESCA, Tania Maria. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. **Revista da ANPEGE**, Maringá, v.7, n.8, p. 31-52, ago./ dez. 2011. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6526>>. Acesso em: 02 de jan. 2021.

GATTI, Bernadete A. Estudos Quantitativos em Educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>>. Acesso em: 12 de fev. 2020.

GIACOMELLI, Simone de Castro; LONDERO, Aline de Moraes; BENEDETTI, Jobim; SACCOL, Lúcia de Freitas. Comércio informal e formal de alimentos no âmbito escolar de um município da região central do Rio Grande do Sul. **Braz. J. Food Technol.** v. 20 Campinas 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-67232017000100449>. Acesso em: 07 de jan. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOUVEIA; Andréa Barbosa; POLENA, Andrea. **Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba**. Fundação Araucária, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9266/6148>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 12, n. 35, São Paulo, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009>. Acesso em: 14 de jan. 2021.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva; MANCUSO, Ana Maria Cervato; BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2019, vol.24, n.9, pp.3369-3394. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232019000903369&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Cidades e Estados. Atualização PIB per capita: 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>> Acesso em: 02 de fev. 2021.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. 65 p. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INEP. **Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e de Merenda Escolar**: Síntese dos Resultados. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. 151 p. Brasília: O Instituto, 1998.

IPARDES. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.** Dinâmica Recente da Economia e Transformações na Configuração Espacial da Região Metropolitana de Curitiba. 61 p. Governo de Estado do Paraná. Curitiba, 2004.

KOPSCH, Luciana de Melo Soriano. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, UMA AVALIAÇÃO NA VOZ DAS CRIANÇAS. **ANPEd – SUL.** Anais das Reuniões Regionais da Anped Sul 2018. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<http://anais.anped.org.br/regionais/p/sul2018/trabalhos?page=22>>. Acesso em: 14 de mai. 2019.

LIBERMANN, Angelita Pinto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva** [on line]. Rio de Janeiro. v.20, n.11, p. 3533-3546, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232015001103533&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 18 de jun. 2019.

LOPES, Bruno de Jesus. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de programas governamentais.** Tese de Doutorado em Extensão Rural (Doctor Scientiae). Orientadora: Prof^a Dr^a Sheila Maria Doula. Viçosa: UFV – MG, 2017.

LOUREIRO, Luana Mondadori. **Articulação e Coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Monografia de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Orientadora: Prof^a Dr^a Magda de Lima Lúcio. Brasília: UNB – DF, 2018.

MACHADO; Florentina Oliveira; GOLDENBERG, Paulete. “Controle Social” no Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisitando o marco regulatório. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais** – UEG, v.3, n. 2, p.76-94 – jul/dez 2014. Disponível em: <<https://www.revista.ueg.br/index.php/sapiencia/article/view/2807>>. Acesso em: 16 de ago. 2020.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira; MACHADO, Manuella de Souza; SCHMITZ, Bethsáida de Abreu Soares; CORSO, Arlete Catarina Tittoni; CHICA, David Alejandro González; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de Caracterização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado de Santa Catarina. **Rev. Nutr., Campinas**, v. 26, n. 6, p. 715 - 725, nov./dez., 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732013000600010>. Acesso em: 23 de set. 2020.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONTO**. v. 9 n.1, p. 4-16 – Itajaí, jan/abr 2009. Disponível em: <http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_An%C3%A1lisePolíticasEducativas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 de abr. 2020.

MAPA, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (covid-19).**

Brasília, 2020. Disponível em:

<<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3os-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-do-coronav%C3%ADrus-covid-19>>.

Acesso em: 20 de jul. 2020.

MARTÍNEZ; Silvia Alicia; PINHO, Francine Nogueira Lamy Garcia. Política de Alimentação Escolar Brasileira: Representações Sociais e Marcas do Passado.

Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, v. 24, n. 66, Arizona, Estados Unidos, 2016. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/303906272_Politica_de_alimentacao_escolar_brasileira_Representacoes_sociais_e_marcas_do_passado>. Acesso em: 03 de jan. 2020.

MARTINS, Paulo de Sena. **Alimentação Escolar: financiamento por meio de programas suplementares e incompatibilidade com a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).** Câmara dos Deputados, Brasília, 2017. Disponível em:

<https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33479/alimentacao_%20escolar_%20sena.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 de nov. 2019.

MEC, Ministério da Educação. **Experiência de sucesso do PNAE é levada a evento na Itália.** Assessoria de Comunicação Social. Brasília, 2016. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/211-noticias/218175739/40611-experiencia-de-sucesso-do-pnae-e-levada-a-evento-na-italia?Itemid=164>>. Acesso em: 30 de out. 2020.

NICOLETTI, Milenna Paiva. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no município de Natal / RN a partir dos arranjos institucionais locais.**

Dissertação de Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais: Estado e Políticas Públicas. Orientadora Prof^a Dr^a Joana Tereza Vaz de Moura. Natal: UFRN – RN, 2007.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública: o caso de Campinas – SP.** Dissertação de Mestrado em Educação. Orientador: José Roberto Rus Perez. Campinas: UNICAMP – SP, 2005.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na interpretação dos gestores da região metropolitana de Campinas/SP.**

Tese de Doutorado em Engenharia de Alimentos: Alimentos e Nutrição. Orientador: Prof^o Dr^o Jorge Herman Behrens. Campinas: UNICAMP – SP, 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo Capitalista de Produção: Agricultura e Reforma Agrária.** 1^a ed., São Paulo: FFLC, 2007.

OLIVEIRA, Rosemaire Valente de. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma Análise de sua Implementação nas Escolas da Rede Estadual de Ensino de Manaus**. Dissertação do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Orientadora: Prof^a Dr^aRogéria Campos de Almeida Dutra. Juiz de Fora: UFJ – MG, 2016.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: Tramitação e Impactos para a Educação. **RBPAE**, v. 34, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/77586>>. Acesso em: 08 de fev. 2021.

OMETTO, Ana Maria Holland; STURION, Gilma Lucazechi; SILVA, Marina Vieira da; FURTUOSO, Maria Cristina Ortiz; PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Programa Nacional de Alimentação Escolar: principais componentes dos custos e seus determinantes. **Nutrire Rev. Soc. Bras. Aliment. Nutr.**, v. 26, p. 19 - 36, dez. 2003. Disponível em: <http://sban.cloudpainel.com.br/files/revistas_publicacoes/64.pdf>. Acesso em: 12 de jul. 2019.

PARANÁ. Lei 14.423, de 2 de junho de 2004. **Dispõe que os serviços de lanches nas unidades educacionais públicas e privadas que atendam a educação básica, localizadas no Estado, deverão obedecer a padrões de qualidade nutricional e de vida, indispensáveis à saúde dos alunos**. Curitiba, 2004.

Disponível em:

<<https://www.documentador.pr.gov.br/documentador/pub.do?action=d&uuid=@gft-escriva-sesa@086e378b-2d83-4c29-98b8-6f6cf38055aa&emPg=true>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PAUGAM, Serge (coord.). **A pesquisa sociológica**. Tradutor: MORAS, Francisco. Petrópolis: Vozes, 2015.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Rev. **Ciências & Saúde Coletiva**, Brasília, 2013. Disponível em:

<[PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em:](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400002&script=sci_abstract&tlng=pt#:~:text=PEIXINHO%2C%20Albaneide%20Maria%20Lima.,2010%3A%20relato%20do%20gestor%20nacional.&text=O%20objetivo%20deste%20estudo%20%20C3%A9,per%20C3%ADodo%20de%202003%20a%202010.>>. Acesso em: 13 de mar. 2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/176>>. Acesso em: 04 de fev. 2020.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. **Programa de Alimentação Escolar: Um Estudo sobre Descentralização, Escolar e Educadores**. Tese de Doutorado em Educação: Administração e Supervisão Educacional. Orientação Prof^a Dr^a Raquel Pereira Chainho Gandini. Campinas: Unicamp – SP, 1997.

PMA, Programa Mundial de Alimentos. Centro de Excelência contra a Fome.

Relatório Anual 2018. Brasília, 2018. Disponível em:

<<https://centrodeexcelencia.org.br/relatorio-anual/>>. Acesso em: 06 de dez. 2019.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as leis de diretrizes orçamentárias (LDOS) dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba**. Dissertação de Mestrado em Educação. Orientadora: Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia. Curitiba: UFPR – PR, 2012.

REAL, Luciana Correia Villa; SCHNEIDER, Sergio. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**. v. 18, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/563>>. Acesso em: 14 de dez. 2020.

REIS, Caio Eduardo G; VASCONCELOS, Ivana Aragão L.; BARROS, Juliana Farias de N. Políticas públicas de nutrição para o controle da obesidade infantil. **Rev. paul. pediatr.** v.29, n.4. São Paulo Dec. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-05822011000400024>. Acesso em: 13 de dez. 2020.

RIBEIRO, Cilene da Silva Gomes; RIBAS, Maria Teresa Gomes de Oliveira; PERINI, Carla Corradi; AULER, Flavia. Necessidades alimentares especiais em ambiente escolar: um ensaio sobre a interface entre ciências da Nutrição e Bioética. **DEMETRA, Alimentação, Nutrição & Saúde**. v.9, n.3, 2014. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/10383>>. Acesso em: 14 de jan. 2021.

RIBEIRO, José Raimundo Sousa Ribeiro. **A fome e a miséria na alimentação: apontamentos para uma crítica da vida cotidiana a partir da Geografia Urbana**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Orientadora: Profª Drª Amélia Luisa Damiani. São Paulo: USP – SP, 2008.

RIBEIRO, José Raimundo Sousa Ribeiro. **Alienação das práticas alimentares e urbanização: uma análise da alimentação da classe trabalhadora em São Paulo**. Tese de Doutorado em Geografia. Orientadora: Profª Drª Amélia Luisa Damiani. São Paulo: USP – SP, 2015.

RODRIGUES, Paulo da Silva. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: História e Modalidades de Gestão. **RBP AE** - v. 29, n. 1, p. 137-155, jan/abr. 2013. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/42826/27125>>. Acesso em: 08 de mai. 2020.

SANTOS, Sérgio Ribeiro; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista Salud Pública**. v.18, n. 2, p. 311-322, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v18n2.41483>>. Acesso em: 30 mai. de 2019.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTANA, Luciana Alaíde Alves; HENRIQUE, Flavia Conceição Santos; MAZZA, Roseanne Porto Dantas; SANTOS, Lígia Amparo da Silva; SANTOS, Lílian Silva dos. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad. Saúde Pública**. vol.23, n.11. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001100016>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

SANTOS, Laurecy Dias dos. Programa Escola Aberta e Juventude: uma prática de esporte e lazer na escola pública. **XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte**. Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, 2007. Disponível em: <<http://www.cbce.org.br/docs/cd/resumos/284.pdf>>. Acesso em: 02 de jan. 2021.

SCHNEIDER, Gabriela. **As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola: uma problematização a partir do conceito de justiça social**. Tese de Doutorado em Educação. Orientadora: Prof^a Dr^a Andréa Barbosa Gouveia. Curitiba: UFPR – PR, 2014.

SCHWARTZMAN, Jacques. **Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras**. NUPES - Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior. USP, São Paulo, 1994. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9405.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2020

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2002, n.20, p.60-70. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782002000200005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 14 de dez. 2020.

SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em: 03 de mai. 2020.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da; PERON, Amanda Cristina Pasqualini. Políticas públicas de alimentação escolar: estudo de caso em uma gestão pública municipal. **Perspectiva**. Erechim. v. 41, n.154, p. 39-52, jun. 2017 Disponível em:<http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/154_622.pdf> Acesso em 27 de jun de 2019.

SILVA, Edleuza Oliveira; SANTOS, Lígia Amparo; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. **Cad. Saúde Pública** [online]. 2018, vol.34, n.4, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2018000403001&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 11 de nov. 2020.

SOARES, Panmela; MARTINELLI, Suellen Secchi; FABRI, Rafaela Karen; VEIROS, Marcela Boro; BLANES; Mari Carmen Davó; CAVALLI, Suzi Barletto. Programa

Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2018, vol.23, n.12, pp.4189-4197. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-81232018001204189&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 de dez. 2020.

STOLARSKI, Márcia Cristina. **Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003 – 2004**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico: Políticas Públicas e Ciências Sociais. Orientação: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima. Curitiba: UFPR – PR, 2005.

SUBIRÁ, Juliana Aparecida Alves. Remuneração inicial dos professores das redes municipais do Paraná no contexto municipal. **Rev. bras. Estud. pedagog.** (online), Brasília, v. 94, n. 237, p. 439-473, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812013000200006>. Acesso em: 03 de jan. 2021.

TCU. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 1. ed. Brasília : TCU, 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-pnae>> Acesso em: 03 de mai de 2019.

TURPIN, Maria Elena. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Dissertação de Mestrado em Economia: Desenvolvimento Econômico. Orientador: Profº Drº Walter Belik. Campinas: UNICAMP – SP, 2008.

UNIC, Rio. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. DUDH 1948. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>> Acesso em: 29 de fev. 2020.

VASCONCELLOS, Liliana; GUEDES, Luís. E-Surveys: Vantagens e Limitações dos Questionários Eletrônicos via Internet no Contexto da Pesquisa Científica. **Conference: SemeAd - Seminários em Administração FEA/USP**. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319774242_E-Surveys_Vantagens_e_Limitacoes_dos_Questionarios_Eletronicos_via_Internet_no_Contexto_da_Pesquisa_Cientifica>. Acesso em: 07 de jan. 2021.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Rev. SOCERJ**, n. 20, p. 383-386, 2007. Disponível em: <http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

VIANA, Mariana Peleje. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional**. Tese de doutorado em Educação: Políticas Educacionais. Orientador Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza. Curitiba: UFPR – PR, 2020.

WOGNSKI, Ana Claudia Pereira; PONCHEK, Vera Lucia; DIBAS, Evelyn Emanuele Schueda; ORSO, Monize do Rocio; VIEIRA, Laleska Pysklewitz; FERREIRA, Bruna Gabriella Costa Schmitz; MEZZOMO, Thais Regina; FIORI, Lize Stangarlin.

Comercialização de alimentos em cantinas no âmbito escolar. **Braz. J. Food Technol.** [online]. 2019, vol.22, 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1981-67232019000100439&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 14 de nov. 2020.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à Qualidade na Educação Básica: Teoria e Crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

APÊNDICE 1 – FORMULÁRIO ELETRÔNICO PESQUISA PRÓPRIA

Alimentação Escolar na Rede Municipal: Gestão e Execução do PNAE.

Para efeitos de pesquisa que está sendo realizada pela Linha de Políticas Educacionais da UFPR, solicitamos informações referente a execução do PNAE em seu município.

***Obrigatório**

1. Qual modelo de gestão adotado para execução do PNAE nesta rede municipal? *

- Centralizada
- Semi-centralizada
- Terceirizada

2. Qual o município que se refere essa pesquisa: *

Marque todas que se aplicam.

- Almirante Tamandaré
- Araucária
- Campina Grande do Sul
- Campo Largo
- Campo Magro
- Colombo
- Curitiba
- Fazenda Rio Grande
- Pinhais
- Piraquara
- Quatro Barras
- São José dos Pinhais

3. Quantas unidades escolares são atendidas pelo programa de alimentação escolar na rede municipal? (inclusive as conveniadas)

4. Quantas destas são da rede conveniada?

5. Quantos alunos foram atendidos pelo programa de alimentação escolar, com base nos dados do mês de agosto de 2019?

6. Quantos nutricionistas vinculados a esta rede municipal estão envolvidos na execução do programa de alimentação escolar?

7. Qual o nome e cargo do responsável pela execução do PNAE neste município?

8. Qual o ano da criação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE no município?

**APÊNDICE 2 - MARCO REFERENCIAL MOVIMENTOS SOCIAIS E AÇÕES
GOVERNAMENTAIS DE COMBATE À FOME NO BRASIL.**

Ano	Movimentos	Governo	Detalhamento
1913	Movimento Contra a Carestia	Hermes da Fonseca	Movimento da Classe Trabalhadora, que reuniu mais de 10 mil pessoas no Rio de Janeiro e se espalhou pelo país, pedindo melhores condições de vida, referente à moradia, baixos salários e alto custo dos gêneros alimentícios.
1930	Marcha da Fome	Getúlio Vargas	Chamada pelo Partido Comunista do Brasil, com adesão nacional e forte repressão do governo.
1940	Restaurantes Populares Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)		Implantado nos principais centros urbanos, chegando ao número de 42 restaurantes populares espalhados pelo país até a extinção em 1967. *Ressurgindo na década de 90 até os dias atuais
1972	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)	General Emílio Garrastazu Médici	Através da Lei nº 5.829, de 30/11/1972. Criado para assistir o Governo Federal na criação da Política de Alimentação e Nutrição, inclusive a educação nutricional.
1976	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Ernesto Geisel	Instituído pela Lei nº 6.321 de 1976, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Lei de incentivo de dedução no imposto de renda (do dobro) das despesas com alimentação do trabalhador.
1976	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – (PRONAN)		Decreto nº 77.116 de 06/02/1976, que estabeleceu diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN.
1983	Pastoral da Criança	General João Batista de Oliveira Figueiredo	Criada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), coordenado pela Dra Zilda Arns. Tendo como objetivos centrais a orientação e acompanhamento das famílias em ações básicas de saúde, educação,

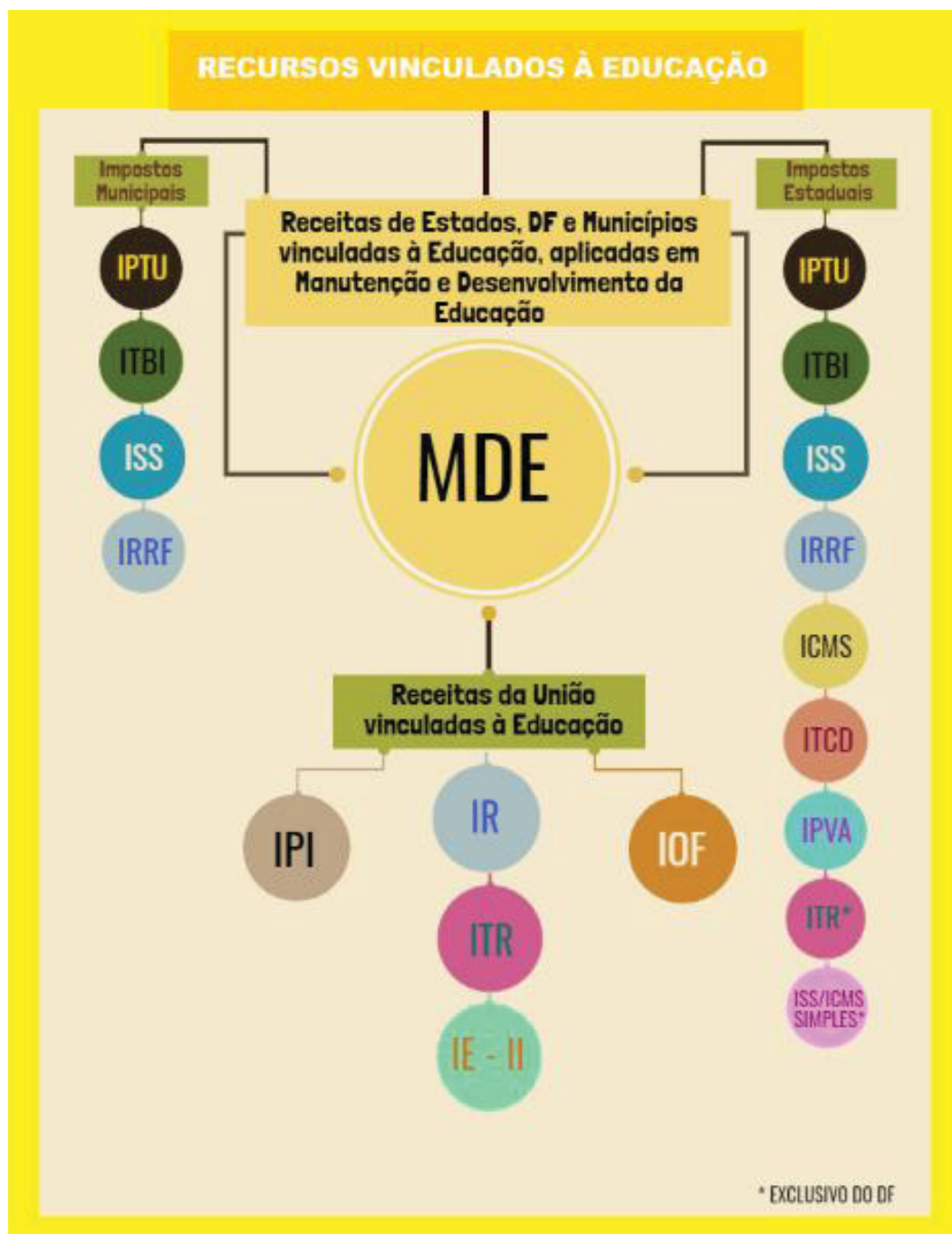
			<p>nutrição e cidadania, visando o desenvolvimento integral das crianças em situação de vulnerabilidade social. Dra Zilda Arns ficou muito conhecida no Brasil e no mundo pelo seu trabalho de combate a desnutrição infantil.</p>
1990	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	Fernando Collor de Melo	<p>Portaria nº 1.156, de 31/08/1990. Protocolo seguido pelo Ministério da Saúde no controle nutricional da população, mapeando áreas de riscos tanto para desnutrição como para o sobrepeso, integrado com o monitoramento das unidades básicas de saúde e das escolas públicas.</p>
	Pesquisa Nacional Sobre Saúde e Nutrição (PNSN)		<p>Realizada pelo INAN - Ministério da Saúde em 11/1990. O objetivo central da pesquisa foi apurar os indicadores da situação nutricional da população brasileira. Levantando quem eram os desnutridos, onde eles estavam localizados, quantos eram, qual era a gravidade da desnutrição e como estava a situação nutricional da população. Pesquisa realizada de julho à dezembro de 1989 e divulgada em 1990.</p>
1993	Ação da Cidadania Contra Fome, a Miséria e pela Vida	Itamar Franco	<p>Movimento liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho)</p>
1993	Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)		<p>Instituído por Decreto Presidencial, em 26/04/1993, formado por nove Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil.</p>
1994	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA)		<p>Medida Provisória nº 619, de 15/09/1994. Autorização de doação às populações carentes 400.000 toneladas de alimentos, de acordo com o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA.</p>

1995	Programa Comunidade Solidária	Fernando Henrique Cardoso	Decreto nº 1.366, de 12/01/1995. Ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.
1998	Programa Leite é Saúde/ Incentivo de Combate às Carências Nutricionais (ICCN) Plano de Combate às Carências Nutricionais (PCCN)		Criado através da Portaria nº 2.409 de 23/03/1998. Crianças de 6 a 23 meses, com desnutrição energético-proteica, Crianças na faixa etária de 2 a 5 anos, com deficiência de ferro e/ou de vitamina A gestantes e idosos em risco nutricional. Vinculado ao Ministério da Saúde (pasta do ministro José Serra)
1999	Conselho da Comunidade Solidária (extinção do CONSEA)		Decreto nº 2.999 de 25/03/1999 Tendo como presidente a primeira dama Ruth Cardoso
	Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)		Portaria nº 710 de 10/06/1999. Tinha por finalidade promover o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social.
2001	Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde: "Bolsa-Alimentação" (Bolsa-Escola)	Medida Provisória nº 2.206 de 10/08/2006. O Programa destinava-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação.	

2003	Programa Fome Zero (PFZ)	Luiz Inácio Lula da Silva	Lançado em 31/01/2003. Programa prioritário do governo, voltado para o combate à fome.
	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)		Regulamentado pelo Decreto nº 4.582 de 30/11/2003. Criado para assessorar o Governo na formulação das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Poder Executivo.
2004	Programa Bolsa Família		Lei nº 10.836 de 09/01/2004. Previa ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola. Benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza.
2006	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)		Lei nº 11.346 de 15/09/2006. Criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada

Fonte: Elaborado pela autora, com base no ordenamento jurídico brasileiro; BONFIM (2004), PADRÃO; AGUIAR (2018).

APÊNDICE 3 – INFOGRÁFICO DESPESAS MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO



FONTE: Elaborada pela autora, baseada no art. 70 da LDB nº 9394/ 1996.

APÊNDICE 4 – MARCO REGULATÓRIO LEGISLAÇÃO FNDE / PNAE.

LEGISLAÇÃO:	EMENTA:
Resolução/CD/FNDE nº 6 de 13 de maio de 1998	Dispõe sobre os valores dos repasses de recursos financeiros aos Estados e Municípios, no exercício de 1998, para atendimentos aos Programas de Alimentação Escolar - PNAE e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE.
Resolução/CD/FNDE nº 2, de 21 de janeiro de 1999	Estabelece os critérios e formas de transferência de recursos financeiros às Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às Prefeituras Municipais e às Escolas Federais, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Resolução/CD/FNDE nº 10, de 14 de abril de 1999	Rerratifica o art 6.º da Resolução n.º 002, de 21.01.99.
Resolução/CD/FNDE nº 19, de 15 de julho de 1999	Aprova o MANUAL DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, executado pela Diretoria de Ações de Assistência Educacional do FNDE.
Portaria MEC nº 251, de 03 de março de 2000	Autoriza o FNDE a transferir, em dez parcelas mensais os recursos financeiros às Entidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Resolução/CD/FNDE nº 7, de 08 de março de 2000	Estabelece os critérios e formas de transferência de recursos financeiros às Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às Prefeituras Municipais e às Escolas Federais, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE.
Resolução/CD/FNDE nº 15, de 25 de agosto de 2000	Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do PNAE.
Resolução CD/FNDE nº 1, de 6 de fevereiro de 2001	Sistematizar e consolidar os procedimentos administrativos de Prestação de Contas dos recursos financeiros repassados à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Medida Provisória nº 2100-30, de 23 de março de 2001	Reeditada pela Mpv nº 2.100-31, de 2001 - Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei no 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.

Resolução/CD/FNDE nº 29, de 6 de julho de 2001	Dispõe sobre a transferência de recursos financeiros adicionais à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, para os municípios da região da seca, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 2178-36, de 24 de agosto de 2001	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.
Resolução/CD/FNDE nº 2, de 10 de janeiro de 2002	Estabelecer critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 e suas reedições e na Resolução CD/FNDE nº 015, de 25 de agosto de 2000.
Resolução/CD/FNDE nº 1, de 16 de janeiro de 2003	Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.
Resolução/CD/FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003	Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.
Resolução/CD/FNDE nº 35, de 1º de outubro de 2003	Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.
Resolução/CD/FNDE nº 66, de 29 de dezembro de 2003	Aprovar a Assistência Financeira suplementar a Programas e Projetos Educacionais no âmbito do Ensino Fundamental no exercício de 2003.
Resolução/CD/FNDE nº 38, de 23 de agosto de 2004	Estabelecer critérios para execução do PNAE.
Resolução CFN nº 358/2005	Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e dá outras providências.
Resolução/CD/FNDE nº 21, de 27 de maio de 2005	Altera o disposto no inciso II do art. 15, os artigos 17, 18, 19 e acrescenta o art. 19-A na Resolução CD/FNDE/Nº 38, de 23 de agosto de 2004.
Resolução/CD/FNDE nº 35, de 1º de setembro de 2005	Dispõe sobre as prestações de contas do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 1999.
Resolução/CD/FNDE nº 5, de 24 de março de 2006	Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE/Nº 38, de 23 de agosto de 2004 e dá outras providências.
Portaria Interministerial nº 1010, de 8 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.
Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006	Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.
Resolução/CD/FNDE nº 33, de 24 de agosto de 2006	Altera o disposto no art. 9º da Resolução CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006.
Resolução/CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2007	Altera o disposto no art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, alterada pela Resolução/CD/FNDE nº 33, de 24 de agosto de 2006.

Resolução/CD/FNDE nº 38, de 19 de agosto de 2008	Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação.
Lei nº 11947, de 16 de junho de 2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.
Resolução/CD/FNDE 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.
Resolução/CD/FNDE nº 42, de 10 de agosto de 2009	Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar nas creches participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Resolução/CD/FNDE nº 67, de 28 de dezembro de 2009	Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Decreto nº 7507, de 27 de junho de 2011	Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas.
Resolução/CD/FNDE nº 44, de 25 de agosto de 2011	Estabelece critérios, prazos e procedimentos para atender as disposições do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, e dá outras providências.
Resolução/CD/FNDE nº 8, de 14 de maio de 2012	Altera os valores per capita da educação infantil PNAE
Resolução/CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012	Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
Resolução/CD/FNDE nº 5, de 7 de março de 2013	Dispõe sobre o recebimento das prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), relativas às competências de 2011 e 2012, e dá outras providências.
Resolução/CD/FNDE nº 9, de 28 de março de 2013	Altera a Resolução/CD/FNDE nº 5, de 7 de março de 2013.
Resolução/CD/FNDE nº 29, de 3 de julho de 2013	Altera a Resolução CD/FNDE nº 60, de 9 de novembro de 2011 e a Resolução CD/FNDE nº 54, de 21 de novembro de 2012.
Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Resolução/CD/FNDE nº 43, de 13 de novembro de 2013	Estabelece período de transição, no qual fica facultado aos estados, Distrito Federal e municípios repassar os recursos recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) diretamente às escolas da respectiva rede de ensino.
Resolução/CD/FNDE/MEC nº 12, de 30 de abril de 2014	Dispõe sobre ampliação de prazo para apresentação da prestação de contas 2013 do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE.
Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica.
Portaria nº 50, de 19 de fevereiro de 2015	Publica o resultado dos indicadores que integram o Painel de Gestão do FNDE - exercício de 2014.
Resolução/CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril de 2015	Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
Resolução CD/FNDE/MEC Nº 1, de 8 de fevereiro de 2017	Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE.
Resolução CD/FNDE/MEC Nº 3, de 23 de fevereiro de 2017	Dispõe sobre a prorrogação do prazo para a Entidade Executora prestar contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC, exclusivamente com relação aos valores repassados no exercício de 2016, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e do Programa Nacional ao Transporte do Escolar - PNATE.
Resolução CD/FNDE/MEC Nº 10, de 9 de agosto de 2017	Dispõe sobre a prorrogação do prazo para a Entidade Executora prestar contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC, exclusivamente com relação aos valores repassados no exercício de 2016, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, do Programa Nacional ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.
Resolução Nº 16, de 07 de dezembro de 2017	A Resolução nº 16, de 7 de dezembro de 2017, do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), foi publicada no Diário Oficial em 11 de dezembro de 2017.
Resolução nº 18, de 26 de setembro de 2018	Dispõe sobre procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos termos da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2019	Dispõe sobre o recebimento das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, relativas à competência de 2018, e dá outras providências.
Resolução nº 5, de 6 de junho de 2019	Dispõe sobre o recebimento das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, relativo à competência de 2018, e dá outras providências. Para disponibilizar no portal do FNDE.

Resolução nº 01, de 06 de março de 2020	Dispõe sobre o recebimento das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, relativas à competência de 2019, e dá outras providências.
Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020	Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19.
Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

FONTE: Elaborado pela autora 2020, baseado na legislação do PNAE/ Portal do FNDE.

**APÊNDICE 4 - DISTRIBUIÇÃO KITS ALIMENTAÇÃO PANDEMIA COVID- 19 NOS
MUNICÍPIOS DA RMC**

Município:	Decreto / Data:	Descrição:
ALMIRANTE TAMANDARÉ	Através de Normativa da Secretaria Municipal da Educação e Cultura. Resposta obtida via e-mail em: 30/06/2020	Não está sendo feita distribuição de kits até dia de resposta via e-mail, foram entregues apenas os alimentos que estavam em estoque no início da suspensão das aulas, distribuídos apenas para alunos cujas famílias estavam cadastradas no Programa Família Paranaense ou Bolsa Família.
ARAUCÁRIA	Nº 34.412 de 04/04/2020	Art. 1º A distribuição e entrega de kit dos alimentos da merenda escolar será realizada às crianças e estudantes da Rede Pública Municipal de Ensino de Araucária, em situação de vulnerabilidade , devidamente inscritos em programas de assistência social durante o período de suspensão das atividades escolares decorrentes da pandemia da COVID-19. (grifo nosso)
CAMPINA GRANDE SUL	Nº 1.273 de 26/03/2020	Art. 2º Fica autorizada a distribuição dos alimentos perecíveis e não perecíveis referentes à Merenda Escolar, aos alunos regularmente matriculados e inscritos no Programa Bolsa Família e/ou Programa Leite das Crianças (PLC). (grifo nosso)
CAMPO LARGO	Nº 115 de 03/04/2020	Art. 1º Fica autorizada a distribuição dos alimentos perecíveis da Agricultura Familiar e não perecíveis próximos à data de vencimento da

		Alimentação Escolar aos alunos regularmente matriculados nas instituições de ensino da Rede Municipal e inscritos no Programa Bolsa Família. (grifo nosso)
CAMPO MAGRO	http://www.campomagro.pr.gov.br/noticias/distribuicao-kits-merenda-escolar/ de: 01/06/2020	“Para receber o benefício, os responsáveis devem acessar o link abaixo e preencher o questionário. O NÃO PREENCHIMENTO DESTE CADASTRO FUNCIONARÁ COMO RENÚNCIA AO KIT DE PRODUTOS DA MERENDA.”
COLOMBO	Resposta obtida via e-mail em: 30/06/2020	Houve remanejamento dos alimentos em estoque para Assistência Social que realizou a distribuição aos alunos em situação de vulnerabilidade, cadastrados no Programa Bolsa Família e que fazem parte da Rede de Proteção. Foi iniciado processo licitatório para aquisição de produtos para composição dos kits, que será distribuído para todos os alunos matriculados na rede de ensino. Até o momento da resposta deste e-mail não havia sido concluído o processo de contrato.
CURITIBA	Divulgado no site oficial da prefeitura em: 02/04/2020 https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-entrega-cestas-basicas-a-quase-seis-mil-alunos-sem-merenda/55526 acessado em 03/07/2020	“Para ter direito ao benefício, a família precisa ter filhos em escolas municipais, Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) ou Centros de Educação Infantil (CEIs) contratados, e que, comprovadamente, estejam cadastradas

	Divulgado no site oficial da prefeitura em: 06/05/2020 https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-fornece-kits-de-alimentacao-para-todos-os-estudantes-da-rede-municipal/55848 acessado em: 03/07/2020	no Programa Bolsa Família ". (grifo nosso) "Para ter direito ao kit, a família precisa ter filhos em escolas municipais, Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) ou Centros de Educação Infantil (CEIs) contratados".
FAZENDA RIO GRANDE	Nº 5.157 de 17/03/2020	Art. 8º- § 1º Durante a suspensão das atividades das Escolas Municipais e dos CMEI's, conforme o caput, deste artigo, deverá ser mantida a alimentação dos alunos com vulnerabilidade social , com critérios a serem definidos pela Secretaria Municipal de Educação - SME, com o uso dos recursos disponíveis pelo Município, através de fornecimento de kit alimentação ou outra modalidade, em data e hora a ser informada pela Secretaria Municipal de Educação, sendo que os alimentos deverão ser retirados pela família do aluno na unidade educacional a ser indicada pela Secretaria Municipal de Educação. (Redação acrescida pelo Decreto nº 5168/2020) (grifo nosso)
PINHAIS	Enviado e-mail, nenhuma informação no portal da prefeitura	Não houve resposta.
PIRAQUARA	http://www.piraquara.pr.gov.br/Prefeitura-de-Piraquara-distribui-kits-de-alimentacao-escolar-para-todos-os-alunos-da-rede-4-11713.shtml	"Os alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino e de instituições Filantrópicas de Ensino conveniadas

		ao município de Piraquara começaram a receber kits de alimentação escolar na quarta-feira, dia 29 de abril. [...] O benefício contemplará todos os aproximadamente 13 mil alunos do município, neste período em que as crianças se encontram sem aulas devido à pandemia do novo coronavírus - COVID 19.” (grifo nosso)
QUATRO BARRAS	http://quatrobarras.pr.gov.br/noticiasView/?id=860 de: 10/04/2020	“A ação deu continuidade às entregas do final de março para as famílias de estudantes matriculados na rede municipal de ensino em estado de vulnerabilidade social e inclusas no Cadastro Único.” (grifo nosso)
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	http://www.sjp.pr.gov.br/prefeitura-de-sao-jose-dos-pinhais-comeca-a-distribuir-merendas-escolares-para-alunos-da-rede-municipal/ de: 28//05/2020	“A Secretaria de Educação da Prefeitura de São José dos Pinhais iniciou a entrega dos kits de merenda escolar para alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino. Todos os alunos matriculados regularmente nas Unidades de Ensino têm o direito do kit merenda escolar.” (grifo nosso)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em pesquisa própria e nos portais oficiais dos municípios.