

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DAS FORMAS DE GESTÃO NO BRASIL

Profª. Msc. Genyvana Criscya G. Carvalho - UNIP

genyvanacarvalho@hotmail.com

Profº. Dr. Oduvaldo Vendramento - UNIP

oduvaldov@gmail.com

Profª. Esp. Camilla de Jesús Pires - CHRISFAPI

nutricaochrifapi@gmail.com

Alane Gomes Lustosa - CHRISFAPI

nutricaochrifapi@gmail.com

Lysia Maria Cruz M. da Silva - CHRISFAPI

nutricaochrifapi@gmail.com

Profª. Msc. Ivonalda Brito de Almeida Moraes - UNIP

ivonaldaa@yahoo.com.br

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar–PNAE é responsável pela distribuição de recursos financeiros para alimentação de alunos de escolas públicas no Brasil, garantindo merenda escolar para todos os estudantes matriculados. Este trabalho apresenta como objetivo geral analisar os tipos de gestão da alimentação escolar utilizados pelos municípios brasileiros, tendo como objetivos específicos: Descrever os aspectos introdutórios sobre alimentação escolar, Informar os valores dos repasses enviados aos estados e municípios e o número de beneficiados como o PNAE e Identificar as vantagens e desvantagens de cada tipo de gestão da alimentação escolar.

Este é um estudo de revisão bibliográfica, onde foram utilizados sites de busca, como Google Acadêmico e SCIELO, através das palavras-chave: alimentação escolar, gestão, tipos de gestão. Como resultado da pesquisa foi formulado um quadro comparativo com as vantagens e desvantagens dos 4 (quatro) modelos de gestão da alimentação escolar adotados pelos municípios brasileiros. Conclusões: Conclui-se então que devido à extensão territorial do Brasil, uma gestão pode ser melhor empregada do que em outra, pois os problemas e as necessidades são peculiares a cada região, sendo complexo apontar qual a melhor gestão, pois cabe a Entidade Executora analisar qual o modelo que melhor atende a sua realidade e necessidade.

Palavras-chave: Alimentação Escolar; Gestão; Vantagens; Desvantagens.

Abstract

The National School Feeding Program - PNAE is responsible for distributing financial resources for feeding public school students in Brazil, ensuring school meals for all enrolled students. This work presents as a general objective to analyze the types of school feeding management used by Brazilian municipalities, having as specific objectives: Describe the introductory aspects of school feeding, Inform the amounts of transfers sent to states and municipalities and the number of beneficiaries as the PNAE and Identify the advantages and disadvantages of each type of school feeding management. This is a bibliographic review study, where search sites such as Google Scholar and SCIELO were used, using the keywords: school meals, management, types of management. As a result of the research, a comparative table was formulated with the advantages and disadvantages of the 4 (four) school feeding management models adopted by Brazilian municipalities. Conclusions: It is concluded that, due to the territorial extension of Brazil, one management can be better used than in another, since the problems and needs are peculiar to each region, and it is complex to indicate which is the best management, as it is up to the Executing Entity analyze which model best suits your reality and needs.

Keywords: School Feeding; Management; Benefits; Disadvantages.

INTRODUÇÃO

A alimentação escolar, também comumente chamada de merenda escolar, tem como objetivo, além de contribuir para aumentar as condições nutricionais dos estudantes, efetivar a permanência dos mesmos na escola, bem como contribuir para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem e conseqüentemente diminuição dos índices de evasão e repetência escolar.

Atualmente, o PNAE oferece orientação, recursos e ações de educação alimentar e nutricional para que as escolas ofereçam, aos estudantes da educação básica, assistência alimentar. Os recursos do referido programa são repassados pelo Governo Federal (União), para Estados, municípios e Distrito Federal. O pagamento é realizado em 10 parcelas mensais entre os meses de fevereiro a novembro, totalizando uma cobertura de 200 (duzentos) dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. (FNDE, 2020)

A efetivação da alimentação escolar de qualidade depende das políticas, sensibilidade e interesse político das Entidades Executoras (EEx). Ademais, os recursos financeiros repassados pelo PNAE sempre precisam de complementação de verbas do orçamento.

Este trabalho apresenta como objetivo geral analisar os tipos de gestão da alimentação escolar utilizados pelos municípios brasileiros, tendo como objetivos específicos: Descrever os aspectos introdutórios sobre alimentação escolar, Informar os valores dos repasses enviados aos estados e municípios e o número de beneficiados como o PNAE e Identificar as vantagens e desvantagens de cada tipo de gestão da alimentação escolar.

Esse artigo, além da Introdução e da Conclusão, possui 3 seções: Alimentação Escolar: aspectos gerais, que trata das noções gerais sobre alimentação escolar; Metodologia, que descreve a metodologia utilizada no estudo e Gestão da alimentação escolar, que contempla as formas de gestão utilizadas pelos municípios brasileiros, destacando as vantagens e desvantagens de cada sistema.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ASPECTOS GERAIS

As primeiras políticas de combate à desnutrição no Brasil surgiram na década de 1930, sendo criado em 1940 o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Em 1950 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com o objetivo de debelar a desnutrição, que mais tarde originaria o Programa de Merenda Escolar (PME), criado em 1954, durante o governo do presidente Café Filho, com o propósito de suprir uma parte das necessidades nutricionais diárias dos alunos da rede pública e filantrópica, que mais tarde em 1979 originaria o atual PNAE. Com o surgimento do programa da merenda escolar novas condições alimentares foram criadas para os alunos. (FERREIRA, ALVES e MELLO, 2019)

Originalmente o programa era centralizado em Brasília, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos (CNA). O autor destaca ainda que as compras em grandes quantidades, favoreciam a corrupção e havia denúncias de superfaturamento. (MENESES, 2001).

No ano de 1994 tem início um processo de descentralização da merenda escolar, na qual as funções de gestão da merenda escolar passaram para os Estados e municípios. Com a descentralização, o serviço evoluiu, uma vez que, ao assumirem todas as operações do programa, houve uma redução da corrupção e melhora da qualidade da alimentação servida aos alunos. (CALASANS e SANTOS, 2013)

Sobre a descentralização, Belik e Chaim a (2009) destacam que a esta forma de gestão permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de permitir que a escola ofereça uma alimentação escolar baseada nos hábitos da população nas diferentes localidades do País. As compras institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local nesse mercado institucional, bem como a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) que, por sua vez, possibilitou aos membros da comunidade escolar uma maior proximidade em relação à alimentação escolar.

De acordo com os estudos de Vieira et al. (2008), o Governo Federal, através da Lei nº 8.913 de 12/07/94, municipalizou a merenda escolar, transferindo diretamente para os municípios os recursos financeiros. Destacando a criação do Instituto Brasileiro de

Administração Estadual (IBAM), que reforçava a participação da comunidade no direcionamento das atividades relacionadas ao programa.

A partir de 1997, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi substituída pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde então responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Para Souza et al (2018), a alimentação é fator preponderante na qualidade de vida, pois é através dos nutrientes dos alimentos que o organismo absorve energia para a realização de atividades vitais, tais como o desempenho escolar. Assim, a merenda escolar tem como objetivo primordial suprir as necessidades nutricionais dos alunos capazes de melhorar o desempenho acadêmico dos mesmos, bem como contribui para a permanência destes na escola.

Após mais de meio século de funcionamento, o PNAE está presente em quase todos os municípios brasileiros e é considerado o maior programa de suplementação alimentar no Brasil, sendo, portanto, um importante programa de garantia à segurança alimentar.

A alimentação escolar é um direito constitucional e, portanto, estabelece-se como política permanente de Estado, sendo considerada referência mundial. É avaliada como uma das maiores políticas públicas de alimentação do país.

Segundo o balanço do PNAE, realizado no ano de 2019, foram beneficiados 40 milhões de alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, com repasse de R\$ 3,97 bilhões, o que representa cerca de 50 milhões de refeições diárias, totalizando mais de 10 bilhões de refeições no ano. (BRASIL, 2020)

Segundo informações do FNDE (2019), o PNAE é acompanhado e fiscalizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Sobre os valores repassados atualmente pela União aos estados e municípios por dia letivo para cada aluno, definidos de acordo com a etapa e modalidade de ensino, são apresentados no quadro abaixo.

Quadro 1 - Valores repassados pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno vigência 2021.

MODALIDADE DE ENSINO	VALOR REPASSADO PELA UNIÃO
Creches	R\$ 1,07
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,32
Ensino integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contra turno	R\$ 0,53

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>

O repasse é enviado aos estados e municípios, e toma por base no Censo Escolar realizado no ano anterior. As EEx têm autonomia para gerir os recursos e se necessário complementar financeiramente para a melhoria da qualidade do cardápio da alimentação escolar.

O PNAE garante alimentação de todos os alunos da educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Os repasses são originários da União, para garantir que 20% das necessidades diárias dos alunos sejam cumpridas, são repassadas em 10 (dez) parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.

Destarte, o valor repassado para a alimentação pelo programa não é suficiente para garantir a qualidade dos cardápios elaborados pelos municípios. Nesse caso, complementação é da responsabilidade das prefeituras municipais e dos governos estaduais.

METODOLOGIA

O método é a forma de ordenar e organizar etapas, para se atingir os objetivos. Em uma ação científica, elaborar um método e segui-lo é fundamental para obter sucesso, pois com os movimentos estratégicos, organizados e planejados com antecedência, o trabalho será mais produtivo e dinâmico. (XAVIER, 2017)

Este é um estudo de revisão bibliográfica, onde foram utilizados sites de busca, como Google Acadêmico e SCIELO, através das palavras-chave: alimentação escolar, gestão e tipos de gestão. A pesquisa bibliográfica é realizada a partir do levantamento

da literatura disponível decorrente de outros estudos, o pesquisador leva em consideração as contribuições já trabalhadas por outros autores. (SEVERINO, 2007)

SISTEMAS DE GESTÃO PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve origem em 1954, seu objetivo principal era reduzir a deficiência nutricional de estudantes carentes do Brasil. Na sua fase inicial, os recursos do Programa eram centralizados, só em 1994, foi descentralizado por força da Lei nº 8.913/1994.

Com a descentralização, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e responsável pelo PNAE, estabeleceu convênios com estados e municípios para o repasse de recursos financeiros. Com o repasses descentralizados, coube a cada estado e município do País à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), com o fito de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar e também acompanhar a elaboração dos cardápios. (DANELON et al, 2009).

Atualmente existem 4 (quatro) modelos de gestão destacado pela literatura predominante, seguida pelos gestores da Alimentação Escolar (AE) no Brasil, denominados de: centralizado, descentralizado ou escolarizado, semi-descentralizado ou misto e o terceirizado.

O modelo de gestão centralizado da AE prevaleceu de 1954 até 1983 no Brasil. Nessa forma de gestão, a EEx era responsável por planejar cardápios, adquirir os gêneros alimentícios e era responsável pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

No modelo centralizado, os alimentos são comprados pelas Entidades Executora (Estados e municípios) e distribuídos para as escolas, sendo forma de gestão mais utilizada. Já no sistema descentralizado, são as próprias escolas que administram os recursos, sendo encarregados pela aquisição dos gêneros alimentícios, organização e preparação destes alimentos. (RODRIGUES, 2011)

No semi-descentralizado ou misto, os insumos não-perecíveis são comprados pelas EEx e repassados as escolas, e enviado o recurso para a escola comprar os insumos perecíveis. Teresina, a capital do Piauí utiliza o sistema misto, a Secretaria de

Educação é responsável pela compra dos insumos não-perecíveis e os perecíveis são comprados diretamente pelos diretores das escolas.

Já no modelo terceirizado, as EEx delegam, por meio de contrato, a execução do Programa a empresas especializadas que se responsabilizam pela compra e distribuição da alimentação escolar. Para a merenda escolar, há uma desobrigação da administração pública das atividades operacionais, sendo incumbida a tarefa de fiscalização da execução do contrato da terceirização para os diretores das escolas. (SILVA e PERON, 2017)

As formas de gestão possuem suas particularidades, portanto, possuem aspectos positivos e negativos, conforme a quadro 2:

Quadro 2 – Formas de gestão (Vantagens e Desvantagens)

FORMA DE GESTÃO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
GESTÃO CENTRALIZADA	-A escola não se responsabiliza pela compra dos alimentos; -Não há necessidade de grande estoque, evita o desperdício; -Alimentos podem ser adquiridos por menores preços, devido ao volume de compras.	- Necessidade de maior controle do armazenamento; - Falta de equipe habilitada; - Espaço físico suficiente para sua adequada execução.
GESTÃO DESCENTRALIZADA	- Compra respeita a regionalidade; - Compra contempla a agricultura familiar; - Cardápio de acordo com as características alimentares dos alunos.	- Ausência de equipe qualificada para execução do programa.
GESTÃO MISTA	- Compra contempla a os alimentos regionais e a agricultura familiar; - Cardápio elaborado por uma equipe habilitada.	- Necessidade de controle efetivo para planejamento e compra dos alimentos.
GESTÃO TERCERIZADA	- Alimentação mais variada; - Menor número de funcionários da Prefeitura ou do Estado envolvidos na alimentação escolar.	-Custo elevado das refeições; -Merendeiras concursadas são remanejadas para outras funções.

Fonte: (SANTOS, COSTA E BANDEIRA, 2016).

Observa-se no quadro que cada tipo de sistema possui a sua vantagem e desvantagem. No entanto, os municípios têm a liberdade de escolher qual a melhor forma de gestão, pois o PNAE não impõe um modelo a ser seguido. O gestor deve observar as condições estruturais e organizacionais no município para realizar a sua escolha.

Entretanto, a pesquisa realizada por Machado et al. (2018) apontou que a região Nordeste que contempla os municípios desse estudo, mostrou uma maior adesão as gestões terceirizadas. No Estado do Piauí, a gestão da alimentação escolar é descentralizada. Quanto aos municípios, os mesmos adotam as formas de gestão centralizada, descentralizada e mista, não sendo observado, no levantamento desse estudo, nenhum município piauiense que adote a gestão terceirizada.

Como não existe uma determinação legal que exija a adoção de um tipo de gestão ou outra, surgem no desenvolvimento dessas gestões outros modelos criativos, com o fito de otimizar a gerência da alimentação escolar, como o caso de Itanhaém –São Paulo. Neste município, existe um Banco de Alimentos, que promove a agricultura familiar, e é responsável por arrecadar diariamente as sobras dos supermercados parceiros e, em seguida, são distribuídos para as escolas e população carente da cidade. Uma forma criativa de combater o desperdício e aumentar a qualidade das refeições servidas localmente. O município também incentiva a produção da agricultura familiar e cumpre as exigências legais de aquisição de alimentos da iniciativa agrícola familiar.

Por fim, destaca-se que, devido à extensão territorial do Brasil, uma gestão pode ser melhor empregada do que em outra, pois os problemas e as necessidades são peculiares a cada região, sendo complexo apontar qual a melhor gestão, pois cabe a EEx analisar qual o modelo que melhor atende a sua realidade e necessidade.

CONCLUSÕES

Ressalta-se que o acesso à alimentação escolar de maneira universal e gratuita é um direito constitucional da criança e do adolescente, e deve ser incluído como uma política pública prioritária para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

A presente pesquisa visou analisar as vantagens e desvantagens dos sistemas de gestão da alimentação escolar adotados pelo Brasil. Entre os aspectos, merece destaque que não existe uma legislação que delimite um determinado tipo de gestão,

tendo as EEx liberdade para escolher qual modelo se adequa melhor a realidade do município.

No entanto, destaca-se que nessa escolha deve ser levada em consideração as especificidades dos municípios para a operacionalização do Programa, bem como a necessidade de avaliações sistemáticas, com vistas à escolha de um tipo de gestão que tenha eficácia e contemple os objetivos do PNAE.

Tendo em vista a escassez de estudos relacionados à alimentação escolar e a avaliação dos modelos de gestão do PNAE, enfatiza-se a importância da realização de novas pesquisas na área, com o fito de contribuir para a melhoria da gestão do PNAE.

REFERÊNCIAS

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista Nutrição**. Campinas, 22(5):595-607, set./out., 2009

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sobre o PNAE O que é?** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 29 de Julho de 2020.

BRASIL. **Lei 8.913 de 12/07/94**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18913.htm#:~:text=lei%20no%208.913%2c%20de%2012%20de%20julho%20de%201994.&text=disp%3%b5e%20sobre%20a%20municipaliza%3%a7%3%a3o%20da,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei. Acesso em: 05 de agosto de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de desenvolvimento da educação. Resolução/CD/FNDE Nº38**, de 16 de julho de 2009, 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>. Acesso em: 05 de agosto de 2020.

CALASSANS, Flávia Verônica Marques; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Avaliação do Programa Nacional da Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores. **Revista Segurança alimentar e Nutricional**. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634620/2541>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

DANELON et al. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: experiências da autogestão e da terceirização. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v16i2.8634787>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

FERREIRA, Helen Gonçalves Romeiro; ALVES, Rodrigo Gomes; MELLO; O programa de alimentação escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção**

Judiciária do Rio de Janeiro. v. 22. n.44, p.90-113, nov. 2018/fev.2019. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasrj/article/view/150/121>. Acesso em: 20 set. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sobre o PNAE O que é?** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 29 de Julho de 2020.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al. Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Rev. Nutr.**, Jun 2015, vol.28, no.3, p.305-317. ISSN 1415-5273. Disponível em: <https://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 20 de Julho de 2020.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbetes merenda escolar. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrazil.com.br/merenda-escolar/>>. Acesso em: 29 de jul. 2020.

RODRIGUES, Paulo da Silva. **A terceirização da merenda escolar: a experiência do estado do Espírito Santo**. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0439.pdf>. Acesso em: 20 de set, 2020.

DOS SANTOS, Sérgio Ribeiro; DE SOUSA COSTA, Maria Bernadete and TORRES DE PAIVA BANDEIRA, Geovanna. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Rev. salud pública** [online]. 2016, vol.18, n.2, pp.311-320. ISSN 0124-0064. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v18n2.41483>. Acesso em: 20 de set, 2020.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

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, junho/2017. Disponível em: http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/154_622.pdf. Acesso em: 20 de set, 2020.

SOUZA, Anelise Andrade de. et al. Condições de trabalho e atuação de conselheiros de alimentação escolar em municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v.14, mar-2019.

VIEIRA, Marta Neves Campanelli Marçal et al. Gestão de um Programa de Alimentação Escolar em um Município Paulista. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, 15(1): 29-48, 2008. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1823>. Acesso em: 12 de Julho de 2019.

XAVIER, Antônio Carlos. **Como fazer e apresentar trabalhos científicos em eventos acadêmicos**. Recife: Respel, 2017.