

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FERNANDA FERREIRA GOMES

**O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE NO PERÍODO DE 2010-2022:  
O CASO DA REDE MUNICIPAL DE GOIÂNIA**

GOIÂNIA - GOIÁS

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese     Outro\*: \_\_\_\_\_

\*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

**Exemplos:** Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

#### 2. Nome completo do autor

Fernanda Ferreira Gomes

#### 3. Título do trabalho

O financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no período de 2010-2022: o caso da Rede Municipal de Goiânia.

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

**[1]** Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

**a)** consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

**b)** novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Ferreira Gomes, Discente**, em 30/11/2023, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral, Usuário Externo**, em 01/12/2023, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4231940** e o código CRC **C9B139A6**.

---

FERNANDA FERREIRA GOMES

**O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE NO PERÍODO DE 2010-2022:  
O CASO DA REDE MUNICIPAL DE GOIÂNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de Concentração:** Educação

**Linha de Pesquisa:** Estado, Políticas e História da Educação.

**Orientador:** Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

GOIÂNIA

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ferreira Gomes, Fernanda  
O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE NO PERÍODO DE 2010-2022  
[manuscrito] : O CASO DA REDE MUNICIPAL DE GOIÂNIA /  
Fernanda Ferreira Gomes. - 2023.  
CV, 105 f.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,  
Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação,  
Goiânia, 2023.

Inclui gráfico, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Alimentação Escolar. 2. PNAE. 3. Financiamento. 4. Política  
Pública. I. Cardoso Amaral, Nelson , orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata nº **60** da sessão de Defesa de Dissertação de **FERNANDA FERREIRA GOMES**, que confere o título de **Mestra em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás -PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Ao **primeiro dia do mês de novembro de dois mil e vinte e três (01/11/2023)**, a partir das **8h**, em plataforma virtual no link público de acesso <https://meet.google.com/zge-ydsm-hby>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada "**O financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no período de 2010-2022: o caso da Rede Municipal de Goiânia**". Os trabalhos foram instalados pelo Orientador Prof. Dr. **Nelson Cardoso Amaral (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **UNIMEP**, com a participação dos demais integrantes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **USP** - integrante titular interno e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita (PUC-GO)**, doutora em **Educação** pela **PUC- GO** - integrante titular externa. Durante a arguição os integrantes da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelas suas integrantes. Proclamados os resultados pela Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Integrantes da Banca Examinadora, ao primeiro dia do mês de novembro de dois mil e vinte e três.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

Prof.<sup>a</sup> Dr. João Ferreira de OliveiraProf.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral, Usuário Externo**, em 01/11/2023, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joao Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 01/11/2023, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita, Usuário Externo**, em 03/11/2023, às 22:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4162686** e o código CRC **4369A1BC**.

---

**Referência:** Processo nº 23070.062683/2023-65

SEI nº 4162686

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este estudo aos meus pais. Sua grande força foi a mola propulsora que permitiu o meu avanço, mesmo durante os momentos mais difíceis.

## **AGRADECIMENTO**

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa, pela compreensão e profissionalismo.

Agradeço aos membros da banca examinadora pelo momento formativo e respeitoso da minha qualificação de mestrado.

A todos os meus professores do curso do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás, pela excelência das aulas ministradas.

Aos meus pais Ilza e Francisco que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

Aos meus irmãos Ana Paula e Moisés pelo apoio e parceria de uma vida.

A todos os amigos que de alguma forma fizeram parte dessa jornada eu agradeço com um forte abraço.

A todos os mestres que contribuíram com a minha formação acadêmica e profissional durante a minha vida.

Muito obrigada!

“Não há saber mais ou saber menos: há saberes diferentes.”  
Paulo Freire

## RESUMO

Trata-se de um estudo sobre o financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no contexto da rede pública de ensino do município de Goiânia, com o recorte temporal de 2010 a 2022. A pesquisa correlaciona os dados financeiros com o número de alunos atendidos e procura evidenciar as dificuldades e desafios enfrentados na execução do programa. Utilizou-se uma abordagem qualitativa com estudo de caso, por esse ser apropriado para examinar o financiamento do PNAE no contexto municipal de Goiânia. Coletou dados primários por meio de plataformas de transparência e solicitações formais ao município analisado para se obter informações específicas e atualizadas. Correlaciona os dados financeiros com o número de alunos matriculados para compreender como os recursos estão sendo distribuídos e analisar se os valores são compatíveis com as necessidades da população estudantil. Foi utilizada ainda a revisão bibliográfica para se compreender o contexto teórico e histórico do PNAE por esse ser fundamental nas análises e conclusões. No geral, esta pesquisa aborda uma área importante e complexa da política educacional e do financiamento público, especialmente considerando as dinâmicas das políticas neoliberais. Os resultados apontam que o PNAE desempenha um papel crucial na promoção da equidade educacional, garantindo que todos os estudantes, independentemente de sua situação socioeconômica, tenham acesso a refeições de qualidade. No entanto, a falta de reajustes adequados pode dificultar a execução do programa. Além disso, a pesquisa destaca a falta de planejamento estratégico no financiamento do programa e a dependência cada vez maior dos estados e municípios para financiar o PNAE.

**Palavras Chaves:** Alimentação Escolar. PNAE. Financiamento. Política Pública.

## ABSTRACT

This is a study on the financing of the National School Feeding Program (PNAE) in the context of the public school system in the municipality of Goiânia, with a time frame of 2010 to 2022. The research correlates financial data with the number of students served and seeks to highlight the difficulties and challenges faced in implementing the program. A qualitative approach with a case study was used, as this is appropriate for examining the financing of the PNAE in the municipal context of Goiânia. It collected primary data through transparency platforms and formal requests to the municipality analyzed to obtain specific and up-to-date information. It correlates the financial data with the number of students enrolled in order to understand how the resources are being distributed and to analyze whether the amounts are compatible with the needs of the student population. A literature review was also used to understand the theoretical and historical context of the PNAE, as this is fundamental to the analysis and conclusions. Overall, this research addresses an important and complex area of educational policy and public funding, especially considering the dynamics of neoliberal policies. The results show that the PNAE plays a crucial role in promoting educational equity, ensuring that all students, regardless of their socioeconomic situation, have access to quality meals. However, the lack of adequate adjustments can hinder the program's implementation. In addition, the research highlights the lack of strategic planning in the financing of the program and the increasing dependence on states and municipalities to finance the PNAE.

**Keywords:** School Feeding. PNAE. Financing. Public Policy.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Registro fotográfico de 1998 da Coordenadoria de Alimentação Escolar de Goiânia..... 64
- Figura 2** – Carregamento dos gêneros alimentícios a serem distribuídos nas instituições educacionais..... 66

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	– Comparativo do número de Alunos Matriculados na modalidade de atendimento integral na rede pública de ensino do Brasil de 2016 a 2022	55
<b>Gráfico 2</b>	– Valores Liquidados - MEC/FNDE	59
<b>Gráfico 3</b>	– Valores Liquidados FNDE (2010-2022)	61
<b>Gráfico 4</b>	– Valores Liquidados PNAE-União (2010-2022)	64
<b>Gráfico 5</b>	– Número de alunos matriculados na rede pública de ensino do município de Goiânia	73
<b>Gráfico 6</b>	– Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental da rede pública do município de Goiânia	75
<b>Gráfico 7</b>	– Evolução das Matrículas da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino do município de Goiânia	76
<b>Gráfico 8</b>	– Evolução das Matrículas da Modalidade de Educação de Jovens e Adultos da Rede Municipal de Ensino do município de Goiânia	77
<b>Gráfico 9</b>	– Evolução das Matrículas do AEE da Rede Municipal de Ensino do município de Goiânia	77
<b>Gráfico 10</b>	– Valores liquidados Prefeitura de Goiânia	80
<b>Gráfico 11</b>	– Valores liquidados FMMDE	81
<b>Gráfico 12</b>	– Comparativo do valor aplicado no PNAE e do número de alunos atendidos na rede pública do município de Goiânia	84
<b>Gráfico 13</b>	– Valor aplicado pelo Tesouro Municipal na alimentação escolar 2010-2022	85
<b>Gráfico 14</b>	– Comparativo do valor aplicado no PNAE e do valor da contrapartida do município de Goiânia	86
<b>Gráfico 15</b>	– Montante aplicado na alimentação escolar do município de Goiânia (FMMDE/PNAE)	87
<b>Gráfico 16</b>	– Evolução dos estabelecimentos educacionais públicos no Município de Goiânia	89

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Número de Alunos Matriculados na rede pública de ensino do Brasil .....	53
<b>Tabela 2</b> – Percentual de Alunos Matriculados na modalidade de atendimento integral na rede pública de ensino do Brasil de 2016 a 2022 .....	54
<b>Tabela 3</b> – Evolução do valor <i>per capita</i> (dia) do Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	56
<b>Tabela 4</b> – Comparativo do valor liquidado MEC/FNDE .....	58
<b>Tabela 5</b> – Comparativo do valor liquidado no FNDE/PNAE.....	60
<b>Tabela 6</b> – Número de Alunos Matriculados na rede pública de ensino do município de Goiânia .....	72
<b>Tabela 7</b> – Valores liquidados / Prefeitura de Goiânia – FMMDE-PNAE Goiânia.....	80
<b>Tabela 8</b> – Comparativo valores liquidados – FMMDE-PNAE Goiânia .....	82
<b>Tabela 9</b> – Número de Matrículas da rede pública do município de Goiânia e Valor Repassado pela União ao município de Goiânia.....	83
<b>Tabela 10</b> – Valor aplicado na rede pública de ensino do município de Goiânia para alimentação escolar .....	86
<b>Tabela 11</b> – Evolução do número de estabelecimentos educacionais públicos no município de Goiânia de 2011-2022 .....	91

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13	
CAPÍTULO 1		
POLÍTICAS NEOLIBERAIS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS ...		19
1.1	O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
1.2	A TRAJETÓRIA DO PNAE COMO POLÍTICA DE ESTADO: ASPECTOS HISTÓRICOS .....	26
CAPÍTULO 2		
O ORÇAMENTO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DOS DADOS DO PNAE NO ÂMBITO NACIONAL - 2010 A 2022.....		45
2.1	O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	45
2.2	O FINANCIAMENTO DO PNAE NO BRASIL NO PERÍODO DE 2010-2022.....	51
CAPÍTULO 3		
O PNAE NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE GOIÂNIA: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS E DOS RECURSOS NO PERÍODO DE 2010 A 2022 .....		62
3.1	PNAE NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE GOIÂNIA: ELEMENTOS HISTÓRICOS .....	62
3.2	FINANCIAMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA .....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		91
REFERÊNCIAS.....		95

## INTRODUÇÃO

Este estudo analisa o financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política de Estado para a educação, tendo como base a rede pública de ensino do município de Goiânia (GO) no período de 2010 a 2022. Para esta explanação, buscou-se compreender as políticas neoliberais e identificar como essas políticas podem influenciar o PNAE. Discute-se ainda o PNAE ao longo do processo histórico a fim de estruturar os progressos desta política.

Além disso, propõe-se comparar os dados orçamentários/financeiros vinculados ao Programa Nacional de Alimentação dos anos de 2010 a 2022 do Ministério da Educação/FNDE e do município de Goiânia, de modo a identificar os montantes dos recursos encaminhados às esferas (estados e municípios) e como esses recursos têm se comportado devido à ausência de reajustes que acompanhem os índices inflacionários.

Ademais, intenta-se demonstrar o processo histórico do PNAE no município de Goiânia, correlacionando, no período proposto de 2010 a 2022, os valores recebidos da União com o número de alunos de cada modalidade que foram atendidos de acordo com o Censo Escolar.

A rede pública de ensino de Goiânia, possui três tipos de unidades educacionais: Escola, Escola de Tempo Integral e Centro Municipal de Educação Infantil-CMEI, onde são atendidas as etapas da educação básica: creche (parcial e integral), pré-escola (parcial e integral), ensino fundamental (parcial e integral), bem como as modalidades de ensino atendimento educacional especializado-AEE e Educação de Jovens e Adultos-EJA. Sendo que todas as etapas e modalidades de ensino, com suas especificidades, são contempladas pelo PNAE. O programa, como está estabelecido, atende de 20% a 70% das necessidades nutricionais dos educandos, conforme estabelece o Art. 18 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 006, de 8 de maio de 2020:

Os cardápios devem ser planejados para atender, em média, as necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo IV desta Resolução, sendo de:

I – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;

II – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;

III – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, por refeição ofertada, para os estudantes matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;

IV – no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertada uma refeição, para os demais estudantes matriculados na educação básica, em período parcial; V – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os estudantes matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial;

VI – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os estudantes participantes de programas de educação em tempo integral e para os matriculados em escolas de tempo integral (Brasil, 2020).

O PNAE tem se mostrado como “uma das maiores políticas de alimentação escolar do mundo, replicada em países de vários continentes” (Alvarez, 2022, p. 8), cujo objetivo é o de financiar, de forma suplementar, a aquisição de gêneros alimentícios para o atendimento dos estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades na educação básica, com o uso de dez repasses financeiros, realizados, anualmente, de fevereiro a novembro. Financiamento esse proveniente de contribuições sociais e de outros recursos orçamentários, conforme prevê o §4, do artigo 212 da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88).

Cabe ressaltar que, as despesas realizadas com a aquisição de alimentação escolar, por sua vez, não são contabilizadas como despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme prevê o art. 71 da Lei nº 9.391, de 20 dezembro de 1996.

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em seu Artigo 4º, estabeleceu o seguinte objetivo do PNAE:

Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Brasil, 2009a).

O PNAE conseguiu manter-se implementado como uma política pública independente das mudanças de governo. Hoje, é uma das políticas públicas “mais antigas do país e uma das poucas com caráter universal e gratuito”, (Alvarez, 2022, p. 9), em favor da seguridade alimentar dos alunos.

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (Oliveira, 2011, p. 329).

Estabelecida como uma política de Estado, o PNAE trata-se de uma política que transcende governos, pois o programa, além de estar estruturado em diversas instâncias da sociedade, ainda se destaca na concepção educativa, visto que estimula bons hábitos de saúde e consciência social. No caso do PNAE, a política de Estado está relacionada à ideia de que a alimentação escolar é um direito fundamental dos estudantes e deve ser garantida de maneira contínua ao longo do tempo, independentemente das variações das políticas. Desse modo,

[...] o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE se apresenta como uma estratégia de promoção da alimentação saudável. A alimentação escolar começou a adquirir um caráter mais efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem e assumir a dimensão de prática pedagógica, de ação educativa, visando à promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional. [...] Trata-se da política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, e considerado um dos mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo (Liebermann; Bertolini, 2015, p. 34-35).

Mediante a importância da alimentação saudável para a saúde e o desenvolvimento dos educandos, entendendo que a educação e a nutrição estão interligadas, essa política procura assegurar que os alunos matriculados na educação básica tenham acesso a refeições nutritivas, contribuindo para seu aprendizado e crescimento saudável.

O PNAE possui uma dimensão de atendimento de cerca de 10 bilhões de refeições anuais e tem como objetivo dar segurança alimentar aos educandos da educação básica pública de todo o país, como afirma Alvarez (2022, p. 272), ao dizer que

[...] o PNAE atende diariamente cerca de 40 milhões de estudantes, servindo cerca de 50 milhões de refeições, em mais de 150 mil escolas, com repasses financeiros às 27 unidades da Federação e aos 5.570 municípios, que chegam à ordem de R\$ 4 bilhões anuais. Para muitos desses e dessas estudantes, a refeição que se faz na escola é a única ou a principal do dia.

Embora o Brasil seja um grande produtor de alimentos, uma das causas da insegurança alimentar é justamente a falta de acesso aos alimentos básicos. Então, a razão da insegurança alimentar no Brasil se dá pela desigualdade social, a qual penaliza os mais pobres que não possuem condições financeiras para a aquisição da quantidade de alimentos necessários para atender as necessidades nutricionais.

Quanto ao interesse em estudar o PNAE, inicialmente, surgiu a partir das vivências da pesquisadora deste estudo quando ela fazia parte da equipe da Gerência de Elaboração e Execução Orçamentária da Secretaria Municipal de Educação do município de Goiânia (GO), local onde pôde compreender, na prática, como funcionam as receitas de impostos vinculadas à educação e as transferências recebidas por intermédio da União. Posteriormente, o desejo de

pesquisar o programa se intensificou quando a pesquisadora teve a oportunidade de estar à frente da equipe da Gerência do Programa de Alimentação Escolar do município, concluindo como é difícil a execução dessa política com o valor total repassado pela União e a devida contrapartida do município de Goiânia.

Essas experiências trouxeram indagações sobre a execução do programa, porque o PNAE, no decorrer da sua história, remodelou-se para dar seguridade alimentar aos educandos em suas determinações nutricionais. No entanto, verifica-se que os recursos financeiros investidos não evoluíram da mesma forma.

Então, a partir desses questionamentos, este estudo propõe-se identificar quais as dificuldades e os desafios que se tem no financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar em função dos desmontes das políticas públicas, com ênfase no caso da rede municipal de ensino de Goiânia.

Não obstante, foi utilizado como modalidade de pesquisa o estudo de caso com abordagem qualitativa para se analisar o financiamento do PNAE no caso da rede municipal de Goiânia. Segundo Ventura (2007, p. 384),

[...] o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados. Pode incluir tanto estudos de caso único quanto de múltiplos, assim como abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa.

A metodologia abordada para a coleta de dados primários foi a de levantamento de dados nas plataformas públicas de transparência da União e a solicitação formal de acesso aos dados inerentes ao município de Goiânia, isso por não estarem disponibilizados de forma pública em seu portal de transparência.

Para a explanação orçamentária, organizou-se uma seção com a descrição de parte de uma estrutura de um orçamento público, com detalhamento de algumas etapas para sua melhor compreensão. Salienta-se que, para efeitos didáticos, foram utilizadas tabelas, ilustrações e gráficos para mostrar como essa política pública tem sido colocada em prática, o que permitiu melhor delimitação do objeto de estudo.

Sabendo que o cálculo dos repasses vinculados ao programa pesquisado é baseado no número de matrículas efetuadas, utilizou-se a plataforma do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) a fim de analisar o Censo Escolar, que fornece o número de educandos matriculados em todas as redes de ensino, o qual propicia correlacionar a execução financeira levantada anteriormente, com os dados resgatados das matrículas.

Para a revisão bibliográfica, foi utilizada a plataforma SciELO e, para restringir a busca, os termos “Financiamento” e “PNAE”. No entanto, percebeu-se uma carência de estudos que aprofundassem o assunto para além dos acontecimentos históricos da evolução do programa. Sendo assim, não foi possível identificar trabalhos em que houvesse análise financeira do programa dos últimos anos. Portanto, para se promover um estudo atualizado a respeito da evolução dos recursos financeiros, recorreu-se a uma metodologia de averiguação quantitativa.

Para tanto, almejou-se realizar um estudo do PNAE baseado em dados oficiais, relativo aos recursos financeiros repassados pela União e sua depreciação ao longo dos anos em decorrência da inflação. Foi considerada, ainda, uma análise numérica dos valores por meio dos dados disponibilizados no orçamento público do município de Goiânia. Salienta-se, porém, que os valores trabalhados neste estudo serão corrigidos pelo IPCA/janeiro 2023, a fim de possibilitar a obtenção de valores comparáveis, descontada a inflação oficial do governo federal.

Assim, o estudo fundamentou-se nas análises teóricas e históricas do PNAE, com suporte nos registros históricos e nas normativas do programa, baseando-se nos componentes do orçamento público para análise do montante dos recursos encaminhados para a efetivação do programa em nível nacional e municipal.

Coube destacar, então, que a alimentação escolar, como proposta de seguridade alimentar aos estudantes, tem seu histórico desde 1940 como uma política assistencialista. Essa política, em seu histórico, teve muitas nomenclaturas, como: “Campanha da Merenda Escolar (1956)”, “Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1976)”, até se tornar “Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (1979)”.

Somente a partir da promulgação da Lei nº 11.947, de 17 de junho de 2009, essa política pública foi normatizada. Portanto, justifica-se o período escolhido neste estudo, tendo em vista que a Lei do Programa foi promulgada no meio do ano de 2009. Para além, teve-se acesso aos relatórios orçamentários/financeiros do município de Goiânia a partir do ano de 2010. Bem como, no momento da escrita desta pesquisa o exercício de 2023 não estava finalizado para trabalharmos com os valores liquidados consolidados. Desse modo, a realização do estudo deu-se mediante um recorte temporal de 2010 a 2022.

Dessa maneira, propôs-se avaliar o movimento das despesas, a depreciação dos valores repassados, dentre outras intervenções. Para tanto, analisou-se como se comportaram os recursos dos organismos que possuem relação com o PNAE: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE), Prefeitura de Goiânia (GO), Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE) e o PNAE, nessas esferas.

Sobre a estrutura textual, este estudo apresenta-se em três capítulos e as considerações finais. Desse modo, o primeiro capítulo traz as influências do neoliberalismo nas políticas públicas e seu impacto na sociedade, particularmente na área da educação e segurança alimentar, destacando os efeitos da privatização, desregulamentação e diminuição do papel do Estado nessas áreas. Ainda explora a evolução do PNAE desde o seu início, destacando as mudanças na gestão, a importância da descentralização, o incentivo à agricultura familiar, as adaptações durante a pandemia e os desafios atuais. Ressalta o papel crucial do programa na segurança alimentar dos alunos, bem como os esforços para mantê-lo como uma política pública relevante em meio a mudanças políticas e econômicas.

O Capítulo 2 traz uma análise detalhada sobre a utilização do orçamento público como uma ferramenta para avaliar e implementar políticas públicas, com um foco específico na educação e no programa de alimentação escolar. Destaca a importância da compreensão e do acesso a dados orçamentários para realizar este estudo, bem como oferece uma análise aprofundada sobre o financiamento do PNAE no Brasil, explorando aspectos como fontes de recursos, reajustes per capita, mudanças nas modalidades de atendimento e impactos econômicos ao longo dos anos.

O Capítulo 3, por sua vez, traz a discussão dos elementos históricos relacionados à implementação do PNAE na rede pública municipal de ensino de Goiânia. O capítulo aborda vários aspectos da evolução do programa, desafios enfrentados e mudanças nas abordagens de gestão ao longo dos anos.

Traz ainda uma análise do financiamento da alimentação escolar no município de Goiânia, explora diferentes aspectos, como os valores repassados pelo PNAE, a evolução das matrículas nas diferentes modalidades de ensino, os recursos alocados pelo Tesouro Municipal e pelo PNAE, entre outros.

# CAPÍTULO 1

## POLÍTICAS NEOLIBERAIS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS

Este capítulo discute a ascensão do neoliberalismo, suas implicações nas políticas públicas e o impacto disso na educação e segurança alimentar. Assim, busca analisar a política neoliberal que afetou a intervenção do Estado na economia e na prestação de serviços públicos, em especial na área da educação, bem como elucidar como essa visão neoliberal evoluiu ao longo das décadas, levando ao desmantelamento do Estado de bem-estar social em favor de uma perspectiva voltada para o mercado. Além disso, busca compreender como essas mudanças afetaram a educação pública com a expansão da privatização e da terceirização.

Além disso, busca trazer, detalhadamente, a trajetória do PNAE no Brasil, desde sua criação até os desafios enfrentados atualmente, incluindo as mudanças ocorridas ao longo dos anos, o contexto histórico e político em que o programa foi desenvolvido, bem como as normativas e legislações que o regem.

### 1.1 O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Chesnais (1996, p. 14),

[...] é indispensável, distinguir, na história do capitalismo, certos momentos em que numerosos fatores desembocam num novo conjunto de relações internacionais e internas, que ‘formam um sistema’ e que modelam a vida social, não apenas no plano econômico, mas em todas as dimensões.

Nesse sentido, uma análise de todo o processo foi necessária para melhor compreensão do regime vigente.

No pós-guerra mundial, e considerando os impactos da crise de 1929, surgiu a necessidade de uma reformulação na estrutura do capital. O pensamento liberal entrou em colapso, sendo a intervenção estatal a saída para sua manutenção. Para Harvey (2014), o denominado “liberalismo embutido” tratava-se da intervenção direta do Estado nos serviços sociais, além da influência na política industrial, no intuito de garantir direitos aos trabalhadores. O autor expõe que

Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução etc.). Essa forma de organização político-econômica é hoje denominada normalmente “liberalismo embutido” para sinalizar como os

processos de mercado e as atividades empreendedoras e corporativas vieram a ser circundados por uma rede de restrições sociais e políticas e um ambiente regulatório que às vezes restringiu, mas em outros casos liderou a estratégia econômica e industrial (Harvey, 2014, p. 20-21).

Tratou-se da fase do capital imperialista intitulada como “anos gloriosos”, a qual perdurou até meados dos anos de 1970 e foi reconhecida por resultados econômicos espetaculares e pela política de bem-estar social<sup>1</sup>, caracterizando-se pelo grande volume de produção industrial e pela intervenção do Estado. No entanto, a riqueza não chegou à maior parte da população do mundo, sendo esse período pertencente aos países capitalistas desenvolvidos.

Após o declínio do período de bem-estar social, no fim dos anos dourados, surgiu o último estágio da acumulação do capital: o capitalismo contemporâneo, e junto a ele emergiram os ideais neoliberais, presentes até os dias atuais. Logo, foi nesse momento de declive e recessão econômica que os ideais neoliberais ganharam espaço e voz.

Harvey (2014) explicou que a teoria do neoliberalismo tratava-se de uma “revolução em políticas fiscais e sociais”, tendo como base

[...] acabar com as instituições e práticas políticas do Estado social-democrata que se consolidara no país a partir de 1945. Isso envolvia enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de solidariedade social que prejudicassem a flexibilidade competitiva, dismantelar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas (incluindo as dedicadas à moradia popular), reduzir impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um clima de negócios favorável para induzir um forte fluxo de investimento externo (Harvey, 2014, p. 32).

A ascensão neoliberal surgiu com o objetivo de se esquivar de restrições criadas pelo *laissez-faire* e como uma saída para a crise econômica que assolou os países. Assim, Apple (2005, p. 37) trouxe as concepções do pensamento liberal e neoliberal quando disse que:

Enquanto o liberalismo clássico representa uma concepção negativa do poder do Estado, no sentido de que o indivíduo era tido como um objeto a ser libertado das suas intervenções, o neoliberalismo acabou por representar uma concepção positiva do papel do Estado, ao criar o mercado apropriado, pois fornece as condições, leis e instituições necessárias a seu funcionamento. No liberalismo clássico, o indivíduo é caracterizado como tendo uma natureza autônoma e podendo praticar a liberdade. No neoliberalismo, o Estado procura criar um indivíduo que seja um empreendedor, ousado e competitivo. No modelo clássico, o objetivo teórico do Estado era limitar e minimizar o seu papel, baseado em postulados que incluíam o egoísmo universal (o indivíduo interessado em si mesmo); a teoria da mão invisível, a qual declarava os interesses do indivíduo eram também os interesses da sociedade como um todo; e a máxima política do *laissez-faire*.

---

<sup>1</sup> O Estado de bem-estar social surgiu como consequência da intervenção dos trabalhadores. Trata-se de uma organização política, em que o Estado promove a expansão de direitos sociais (Netto; Braz, 2006, p. 206).

Nesse ínterim, entendeu-se que a garantia de direitos sociais seria o agente responsável pela crise econômica. Netto e Braz (2006) evidenciaram que esta fase do capital teve como característica a desregulamentação de direitos que outrora foram conquistados por meio de lutas da classe proletariada. Desmantelar o Estado de bem-estar social, nesse sentido, é um atributo desse estágio, ao tempo que flexibiliza o mercado. Para tanto, houve a promoção da visão do neoliberalismo em suas variadas formas.

Já Harvey (2014) trouxe a definição, do ponto de vista econômico, do que é a política neoliberal e demonstrou o formato em que devem ser realizadas as intervenções do Estado. Em sua concepção,

[...] o neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (Harvey, 2014, p. 12).

No entanto, pode-se dizer que essa dita liberdade é seletiva, à medida em que, como é pregada pelo neoliberalismo, trata de “defesa do livre empreendimento”, uma liberdade para aqueles que não precisam dos serviços prestados pelo Estado, “um mero verniz de liberdade para o povo”, como afirma Harvey (2014). Nesse sentido, o Estado não representa a universalidade, mas, sim, privilegia cada vez mais a classe dominante, algo que pode ser observado no Brasil em um plano de desfazimento da rede de proteção social.

O modelo de acumulação traçado pelo capital financeiro tem ganhado espaço, podendo ser percebido pela financeirização dos programas sociais. No Brasil, os últimos trinta anos foram marcados pela financeirização do capital, por dinâmicas de globalização e pelas mais diversas privatizações.

Pode-se então assinalar alguns movimentos da política neoliberal no país, mas, para fins de recorte temporal, neste trabalho, partiu-se dos anos 1995 com o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que foi um dos marcos na história do neoliberalismo no Brasil. Isso porque, além de aprovar reformas constitucionais sequenciadas, objetivando menor participação estatal, também incentivou regulações de concessões de serviços públicos para o setor privado, dentre outras ações. Nesse sentido,

Os avanços formais contidos na Constituição acabaram por esbarrar no muro neoliberal, o que segundo a autora desencadeou um processo de “desfiguração” das

conquistas sociais, desde as leis complementares e ordinárias, que deveriam regulamentá-las, até evidenciar, não somente o enfraquecimento dessas conquistas, mas a sucumbência destas aos imperativos do neoliberalismo (Freitas *et al.*, 2018, p. 5).

O governo FHC (1995-2002) implantou, em sua gestão, várias ações pertinentes aos pressupostos neoliberais. Foi promovida a venda de empresas estatais; a redução do funcionalismo público e a terceirização do trabalho nas três esferas públicas (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Sobre o governo FHC,

Acentuaram-se as privatizações. Houve leis, decretos e medidas provisórias que não só estenderam as privatizações aos serviços públicos, como também facilitaram e simplificaram o processo de privatização. A Medida Provisória 841, de janeiro de 1995, foi uma das principais. Ela promoveu mudanças na Lei 8.031, de abril de 1990, e criou o Conselho Nacional de Desestatização (CND) em substituição à Comissão Diretora, com o objetivo de conferir “maior agilidade” às privatizações. Além desta, a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que estabelecia a lei geral de concessões, e a Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995, que definiu o novo regime de concessões de serviços públicos, foram outros marcos importantes do governo FHC. A Lei 8.987 estabeleceu “o novo regime de concessão e permissão de serviços públicos, aplicável aos setores de energia elétrica e de transportes, este último envolvendo o sistema rodoviário, ferroviário e portuário”. E a Lei 9.074 foi aplicada às concessões dos serviços e obras públicas, em especial os serviços de energia elétrica, viabilizando sua transferência ao setor privado. Além disso, a Lei 8.987 trouxe outra alteração significativa: estender o PND aos Estados e Municípios (Rodrigues; Jurgensfeld, 2019, p. 408-409).

Para Freitas (2012), os governos do Partido dos Trabalhadores, que sucederam o governo de FHC, não conseguiram criar o seu próprio sistema econômico e tampouco transpor o “sistema de acumulação neoliberal”. Nesse sentido, Miranda (2020, p. 1) reforçou que:

O percurso do processo de neoliberalização no Brasil, que foi efetivamente iniciado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (Partido Social-Democracia Brasileiro – PSDB), no período de 1995-2002, encontrou alguma (mas não completa ou radical) resistência nos governos subsequentes (2003-2016) do Partido dos Trabalhadores (PT), cujo projeto desenvolvimentista foi sustentado pelo bloco de poder constituído por boa parte da burguesia.

E foi no contexto de avanço neoliberal e conquistas de direitos que se fortaleceram movimentos sociais contra a fome, como o Programa Fome Zero, que foi apresentado como uma política de segurança alimentar e nutricional.

Em 2016, o país assistiu a um duro golpe nos direitos sociais. As políticas educacionais, no governo do presidente Michel Temer, foram tensionadas por uma política econômica com a

Proposta de Emenda Constitucional nº 241 (PEC 241)<sup>2</sup>, a qual determinou o congelamento em despesas primárias por 20 anos, a partir de 2017, culminando com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (AEC 95). Ou seja, o ajuste da receita corrente líquida seria realizado somente pelo índice inflacionário nesse período, o que repercute diretamente no financiamento das políticas públicas, reduzindo ano após ano o gasto *per capita* em políticas sociais. Segundo Amaral (2016, p. 1-2),

Novo Regime Fiscal (NRF), válido para a União, significa na prática “congelar”, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Dessa forma, haveria dificuldades para que a educação pública e as políticas sociais fossem consideradas prioritárias, e para que elas existissem e tivessem recursos para suas sustentações. Ficou clara a estratégia de se economizar recursos públicos enquanto se deprecava o patrimônio público, numa lógica de menor custo. Nessa perspectiva, o papel do Estado inclina-se a ser mínimo, ou seja:

O que desejam e pretendem não é “reduzir a intervenção do Estado”, mas encontrar as condições ótimas (hoje só possíveis com o estreitamento das instituições democráticas) para direcioná-la segundo seus particulares interesses de classe. A grande burguesia monopolista tem absoluta clareza da funcionalidade do pensamento neoliberal e, por isto mesmo, patrocina a sua ofensiva: ela e seus associados compreendem que a proposta do “Estado mínimo” pode viabilizar o que foi bloqueado pelo desenvolvimento da democracia política – o Estado máximo para o capital. (Netto, 2001, p. 81).

Porém, essa afirmação não quer dizer que seja um Estado fraco, mas sim enxuto nos gastos de manutenção dos serviços públicos e com mínimas interferências no mercado, mantendo a regulação da sociedade. Contudo, esse “Estado menor e forte costuma ser repressivo” (Apple, 2003, p. 25), repressão essa que se desenvolve em todas as instâncias da sociedade e, não obstante, na educação.

Cumprе evidenciar que, após a Constituição de 1988, a escola pública proporcionou aos estudantes transporte escolar e material didático, além de alimentação balanceada no período letivo por meio dos programas suplementares. Entretanto, a falta de investimentos nesses programas tem evidenciado a perspectiva neoliberal que acaba por desmontar tais políticas

---

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741). Acesso em: 10 nov. 2022.

sociais. Isso porque, à medida em que o discurso dos defensores da política neoliberal se fortalece, o movimento de privatização da educação pública brasileira se intensifica, almejando melhores resultados e solidificando a inevitabilidade de se investir na parceria do público com o privado.

Harvey (2014) ainda salientou sobre o poder de persuasão utilizado pelos neoliberais que, por meio do processo político e pelos meios de comunicação, constitui um ideal de liberdade ilusória.

A corporatização, a mercadificação e a privatização de ativos até então públicos têm sido uma marca registrada do projeto neoliberal. Seu objetivo primordial tem sido abrir à acumulação do capital novos campos até então considerados fora do alcance do cálculo de lucratividade. Todo tipo de utilidade pública (água, telecomunicações, transporte), de benefícios sociais (habitação social, educação, assistência à saúde, pensões), de instituições públicas (universidades, laboratórios de pesquisa, presídios) (Harvey, 2014, p. 172).

Para Apple (2003), a falácia neoliberal, por meio das duras acusações sobre a educação pública, esconde uma investida contra os valores igualitários. Assim, percebe-se a implantação de estratégias que têm como objetivo trazer a lógica de mercado para dentro das políticas públicas a fim de galgar os objetivos neoliberais.

Desse modo, Apple (2003) asseverou que a ideia de se desfazer dos serviços públicos (no intuito de minimizar as responsabilidades governamentais), bem como comparar instituições públicas com empresas privadas (na tentativa de desmerecer o serviço prestado pelo setor público), traz à tona a diminuição do bem-estar social da população que, por sua vez, perde a sua liberdade e, além disso, não consegue pagar por atendimentos básicos como saúde, assistência social e educação. Ele elucidou que “as pessoas têm que ser forçadas a perceber tudo o que é público como ‘ruim’ e o que é privado como ‘bom’” (Apple, 2005, p. 41).

Em outras palavras, o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da república. Isso transparece claramente na substituição do conceito de *direitos sociais* pelo de *serviços*, que leva a colocar *direitos sociais* no setor de *serviços privados*. Em outras palavras, a privatização neoliberal se refere à transformação dos direitos em serviços privados vendidos e comprados no mercado (Chauí, 2021, s.p.).

A neoliberalização levou à privatização de direitos, inclusive daquilo que, teoricamente, pertencia a todos (estatais, saúde e previdência). Em concordância a isso, Apple (2003) expôs que, em paralelo à desresponsabilização do Estado, o controle estatal tem se mostrado forte em sua função de privatizar e regular.

Assim, Apple (2003, p. 10) destacou que grande parte dos direitos sociais, hoje considerados “naturais”, foi fruto de manifestações progressistas. Porém, estes direitos vêm sofrendo há décadas com investidas da direita. A tentativa de hegemonia do setor privado sobre o setor público chegou até à educação superior pública e tem atingido espaços na educação básica pública e suas políticas públicas com múltiplos disfarces. Essas dissimulações evidenciam a afronta do mercado ao ambiente escolar como forma de dominação, de desmonte e de aprofundamento das desigualdades sociais. Anos de enfrentamento por um ensino público laico, universal, emancipador e formativo encontram-se em perigo em virtude da inserção dos ideais neoliberais nas instituições educacionais.

Segundo Freitas (2016, p. 142),

Os recursos públicos, em tese destinados à melhoria da escola pública, migram, portanto, para o setor público na forma de pagamento da gestão terceirizada feita a organizações sociais ou distribuído por vouchers aos pais. Com essa política privatista, a escola pública vai recebendo cada vez menos qualidade, mais privatização. Do ponto de vista pedagógico, os profissionais da educação vão sendo cada vez mais desqualificados pela introdução sistemática de sistemas de ensino pré-fabricados que impedem a criatividade profissional.

O movimento de depreciação e desvalorização da educação básica pública, sendo ela a responsável pela formação integral do indivíduo, em todas as suas etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), caracteriza mais um ataque ao que é público.

No que diz respeito ao PNAE, observamos um programa social necessário para que ajude a diminuir a evasão da escola pública, e ainda uma política pública que garanta a segurança alimentar dos educandos.

O PNAE se impõe como uma política de Estado que promove repasses financeiros suplementares a estados e municípios para a aquisição de gêneros alimentícios, os quais compõem a alimentação dos alunos da educação básica pública no período letivo.

É um programa que está inserido na política de Estado voltada para a educação e a segurança alimentar. Ele visa oferecer alimentação adequada e saudável aos estudantes da educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio, em escolas públicas e filantrópicas.

No entanto, com as propostas de terceirização da educação (por meio de Organizações Sociais, *vouchers* e outros), não se tem observado a inserção do PNAE na discussão, tampouco uma sistematização do reajuste dos repasses financeiros para a execução dessa-proposta.

Nestas condições, a educação está sendo sequestrada pelo empresariado para atender a seus objetivos de disputa ideológica. A educação, vista como um “serviço” que se adquire, e não mais como um direito, deve ser afastada do Estado, o que justifica a

sua privatização. Do ponto de vista ideológico, a privatização também propicia um maior controle político do aparato escolar, agora visto como “empresa”, aliado à padronização promovida pelas bases nacionais comuns curriculares e pela ação do movimento “escola sem partido”, este último, um braço político da “nova” direita na escola (Freitas, 2018, p. 29).

Nessa perspectiva, a partir de Harvey (2014), pode-se inferir que a ideia de privatização articula a mercantilização, os processos de liberalização econômica de flexibilização e o trato com os fundos públicos. Há desregulamentação dos controles para o ingresso do capital mercantil financeiro no segmento educacional público e privado.

No que concerne à segurança alimentar, a intervenção do Estado se faz necessária. No entanto, com os caminhos traçados pela visão neoliberal econômica, acontece um desmonte das políticas sociais para esse fim. Então,

Na medida em que a segurança alimentar deixa de ser objeto de política pública, menor a capacidade do Estado de neutralizar as oscilações de preço e situações de crise alimentar, e mais expostas as populações estarão às vicissitudes do mercado e às estratégias dos agentes comerciais e agroindustriais (Paula, 2017, p. 25).

Compreende-se o papel crucial do programa na segurança alimentar dos alunos, bem como os esforços para mantê-lo como uma política pública relevante em meio a mudanças políticas e econômicas do mundo neoliberal.

## 1.2 A TRAJETÓRIA DO PNAE COMO POLÍTICA DE ESTADO: ASPECTOS HISTÓRICOS

Com a formulação de políticas públicas, os direitos sociais foram consagrados a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/1988), trazendo a obrigatoriedade ao Estado de assegurar as garantias previstas no seu artigo 6º como “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (Brasil, 1988).

No que tange às políticas públicas da educação, a CF/1988, em seu artigo 208, inciso VII, prevê “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), determinando os deveres do Estado e assegurando direitos à sociedade.

Os programas suplementares da educação são ações que integram o sistema educacional regular, visando atender as necessidades específicas dos educandos para dar mais qualidade à

educação básica e abordar questões sociais e econômicas que podem interferir no processo de aprendizagem e evasão.

Essas ações são iniciativas implementadas em diferentes níveis educacionais, desde a educação infantil até o ensino médio, e englobam as áreas de saúde, alimentação, cultura etc. São exemplos as seguintes políticas públicas : o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD<sup>3</sup>), o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE<sup>4</sup>), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Saúde na Escola (PSE).

Antes mesmo da Constituinte de 1988, o PNLD foi estabelecido pelo Decreto Presidencial nº 91.542, de 19 de agosto de 1985, que instituiu o Programa Nacional do Livro Didático, “com a finalidade de distribuir livros escolares aos estudantes matriculados nas escolas públicas de 1º Grau.” (Brasil, 1985).

Já a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, tem o “objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Brasil, 2004).

O PSE foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007, e tinha como finalidade “contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde” (Brasil, 2007).

Embora o PNAE tenha sido normatizado a partir da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a alimentação escolar é uma política que existia desde a década de 1940. Tais políticas públicas, após instituídas, foram regulamentadas e hoje possuem suas legislações e organismos colegiados responsáveis por acompanhar a sua execução.

Cabe ressaltar que todos os programas suplementares citados são relevantes para que haja maior igualdade social, visando à menor evasão escolar e garantindo a educação pública. Desse modo, conforme prevê o artigo 208, VII da CF/1988, “serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (Brasil, 1988).

No que se refere a esta pesquisa, optou-se por estudar o PNAE, como afirmado anteriormente, que é “um dos maiores e mais abrangentes programas de alimentação escolar do mundo” (Vasconcellos, 2013, p. 906).

Como o direito à alimentação adequada é reconhecido como um dos direitos sociais fundamentais, a Constituição Federal estabelece que é dever do Estado garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Nesse sentido, o PNAE contribui diretamente para a

---

<sup>3</sup> Decreto nº 91.542, de agosto de 1985.

<sup>4</sup> Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.

garantia desse direito ao fornecer refeições balanceadas e nutritivas para crianças e jovens em idade escolar.

Uma das principais contribuições do PNAE para os direitos sociais é a promoção da igualdade social, visto que o programa beneficia crianças de todas as classes sociais, reduzindo as desigualdades no acesso à alimentação adequada.

Assim, a partir dos anos 1940 e 1950, ocorreram várias movimentações governamentais, visando amenizar os problemas de desnutrição da população. Alvarez (2022, p. 10) explica que

[...] as primeiras iniciativas governamentais em torno da alimentação escolar no Brasil ocorreram em 1945, quando o então Instituto de Nutrição defendia que o governo federal a oferecesse. O governo de Getúlio Vargas instalou a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), cujo objetivo era estudar o estado nutricional dos brasileiros, trabalhar pela correção de deficiências alimentares por meio de campanhas educativas e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados. O ano foi marcado pelo término da Segunda Guerra Mundial e os alimentos desidratados que faziam parte do cardápio do Exército precisavam de novos mercados.

Porém, até que ponto essa argumentação econômica pode prevalecer em relação aos outros argumentos? Isso traz o pensamento de que a proposta da alimentação escolar só veio à tona para atender aos interesses das empresas de alimentos desidratados, e não pela segurança alimentar do educando.

Durante a década de 1950, a temática da alimentação escolar ganhou destaque com o lançamento do I Plano Nacional de Alimentação, o qual

[...] trazia entre seus objetivos o atendimento ao “problema da desnutrição infantil, através de programas de assistência e educação alimentar”. Para isso, ele propunha a formulação de um Programa Nacional de Merenda Escolar, previsto para os dois anos seguintes. A partir do plano, outras ações surgiram em alguns estados brasileiros, muito em função da atuação de profissionais de saúde pública, que organizavam comissões de orientação para influenciar governos locais a subvencionar programas próprios de apoio, incluindo a oferta de alimentos nas escolas (Silva, 2019, p. 15).

O tema da segurança alimentar e o combate à fome tomaram maior proporção no Brasil nos anos 1950. Josué Castro, então deputado federal, presidente do Conselho Executivo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), tentava retratar a fome e motivar projetos para minimizá-la. Em sua clássica obra *Geografia da Fome*, Castro (1984) indicou os desdobramentos e as perspectivas da fome no contexto brasileiro.

A fome, tanto global como específica, expressa nas inúmeras carências que o estado de nutrição do nosso povo manifesta, constitui, sem nenhuma dúvida, o fator primacial da lenta integração econômica do país. Por conta dessa condição biológica tremendamente degradante — a desnutrição crônica — decorrem graves deficiências do nosso contingente demográfico. Deficiências que são consequências diretas dos alarmantes índices de mortalidade infantil, de mortalidade global, de mortalidade

pelas doenças de massa, como a tuberculose, dos altos coeficientes de morbidade e de incapacidade para o trabalho e dos baixos índices de longevidade, expressões bioestatísticas todas essas fundamentalmente condicionadas pelo estado de desnutrição da coletividade. [...] O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo. É dirigir a nossa economia tendo como meta o bem-estar social da coletividade (Castro, 1984, p. 290).

Perante a conjuntura citada, algumas ações foram efetivadas, como a proposta criada em 1955 e intitulada “Campanha da Merenda Escolar”, na Divisão de Educação Extraescolar do Ministério da Educação e Cultura, instituída a partir do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955<sup>5</sup>. Foram então iniciados convênios com diversas organizações para coordenarem as ações públicas e privadas, com o desejo de proporcionarem, dentre outras coisas, a alimentação escolar aos educandos, conforme estabelecido em seu Artigo 2º:

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (Brasil, 1955).

Por meio do Decreto nº 40.052, de 1º de outubro de 1956, que dispunha sobre a Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME), um Fundo Especial foi instituído para custear as despesas da alimentação escolar. Esse fundo seria constituído de recursos oriundos da União, estados e municípios, mas também de doações. A presença de investimentos de organismos internacionais foi paulatinamente reduzida, trazendo dificuldades na execução da CME.

Sobre isso, Stefanini (1998, p. 48), explana:

A doação de alimentos de órgãos internacionais foi mantida durante a vigência do acordo com esses organismos e o governo brasileiro teve que assumir, com o orçamento federal, a compra de produtos destinados aos programas de suplementação alimentar. Isto determinou a introdução de alimentos formulados- (sopas, mingaus, milk-shakes, etc.). O Programa de Merenda Escolar transformou-se em importante demandante da recém-constituída indústria nacional de alimentos formulados.

Dessa forma, será que a estrutura de arrecadação de impostos do país, naquele momento histórico, não conseguiria implementar um programa de distribuição de alimentos para estados e municípios, visto a necessidade eminente? Ou não era interesse do governo vigente.

---

<sup>5</sup> Decreto 37.106, de 31 de março de 1955.

Já a década de 1970 foi marcada pela prioridade de alimentos adquiridos nacionalmente. “A partir daí, os alimentos formulados como sopas e mingaus - produzidos pelas indústrias alimentícias, passam a ter presença marcante na cesta de produtos da alimentação escolar.” (Peixinho, 2013, p. 911). Nesse período, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)<sup>6</sup> foi instituído no Ministério da Saúde com a missão de elaborar o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), o qual atendia “gestantes, nutrizes e crianças de até sete anos na população de baixa renda e os escolares de sete a 14 anos” (Caldas; Ávila, 2013, p. 79).

Num segundo momento do Pronan, em 1976, “a alimentação escolar passou a ser financiada com recursos públicos alocados no Ministério da Educação” (Caldas; Ávila, 2013, p. 79). Em 1979, a nomenclatura do Pronan, que se referia à alimentação dos estudantes, foi alterada para Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como ficou conhecido posteriormente.

Ressalta-se, portanto, que a alimentação adequada no âmbito escolar é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 208, inciso VII, que determina como dever do Estado a garantia do “[...] atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Brasil, 1988). Nesse sentido, a alimentação escolar passou a ser um direito dos estudantes, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se fizessem necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional escolar.

Mas, por volta de 1990, houve uma estagnação da política de alimentação escolar, priorizando compras nacionais e de produtos formulados. Segundo Silva (2019, p. 24),

[...] o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) substituiu os tradicionais alimentos básicos por produtos industrializados (fiambre bovino, macarrão de milho, leite desnatado enriquecido); o PNAE interrompeu o processo de municipalização, voltando a distribuir produtos formulados; e, por fim, em janeiro de 1991, o governo anunciou a extinção do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), denotando interesses muito mais político-ideológicos do que técnico-operacionais e econômicos.

No ano de 1993, a temática sobre a fome voltou à discussão, sendo criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), instituído pelo Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993<sup>7</sup>, “nesse cenário, o princípio da descentralização voltou a se fortalecer enquanto orientador dos processos de implementação do programa de alimentação escolar” (Silva, 2019, p. 24).

---

<sup>6</sup> Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972.

<sup>7</sup> Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993.

Da sua gênese até os anos de 1993, a gestão do PNAE aconteceu centralizada pela União. Dessa maneira, o Governo Federal era responsável por elaborar os cardápios, realizar as compras dos gêneros alimentícios e, por fim, executar a distribuição em todo o território brasileiro, sem distinção de região atendida. Logo, não havia possibilidade de variedades de cardápios, muito menos de inserção de gêneros alimentícios naturais ou minimamente processados. Conforme explanaram Caldas e Ávila (2013, p. 79),

[...] os processos de aquisição dos gêneros alimentícios mantiveram-se centralizados e os alimentos formulados e industrializados passaram a ser comprados por intermédio de licitações públicas. Os inconvenientes de uma política centralizada eram muitos, desde logísticos relacionados com dificuldades em armazenar e distribuir os gêneros alimentícios, até culturais relacionados às diferenças de hábitos alimentares locais.

Mesmo com as dificuldades logísticas da centralização do programa, esse formato de gestão se manteve até a promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que dispôs sobre a municipalização da merenda escolar, começando então a se estabelecer com a celebração de convênios da União com os municípios e contando com a parceria dos Estados. Esses, por sua vez, deveriam atender os municípios que não celebrassem o convênio para receber o respectivo repasse. A partir desse momento, é possível perceber o interesse do legislador em oportunizar a compra do alimento de forma regionalizada, a fim de promover melhores preços, bem como atender aos hábitos alimentares da região.

Esse movimento é apontado na literatura como um exemplo de descentralização exitosa de política pública no Brasil, permitindo enfrentar diversos problemas estruturais que caracterizavam o PNAE até então, tais como: racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos em todo o território nacional; enfraquecer o poder de monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos que dominavam esse mercado; facilitar o controle por parte do órgão gerenciador; viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do país (Silva, 2019, p. 25).

A descentralização de recursos da União para estados e municípios tem muitos aspectos positivos, como maior autonomia, atendimento às diferenças regionais nos cardápios, a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares da região (proposta que encontrou resistência para ser implantada), fomentou a economia local e diminuiu os monopólios nacionais.

Em 1997, o PNAE foi incorporado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia criada para executar as políticas públicas vinculadas à educação por meio de programas de repasses financeiros. A materialização da descentralização dos recursos financeiros destinados à alimentação escolar ocorreu com a Medida Provisória nº

1.784, de 14 de dezembro de 1998<sup>8</sup>, que dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE aos estados e municípios. Em seu Artigo 2º, fica estabelecido que a “transferência de recursos financeiros objetivando a execução descentralizada do PNAE será efetivada automaticamente pela Secretaria Executiva do FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica” (Brasil, 1998), o que tornou o processo de distribuição financeira mais eficiente e ágil.

A função dos municípios, como parceiros do governo federal na implementação de políticas públicas, passou a se fortalecer. A descentralização dos recursos financeiros impôs um passo que propiciou a execução do PNAE com diversos benefícios, como a aquisição de alimentos regionais; o trabalho minucioso de nutricionistas, que conheciam a realidade do município; o atendimento em tempo hábil, no que concerne à compra e entrega; dentre outros apontamentos.

Já em 2003, foi instituído o “Programa Fome Zero”, uma estratégia que visava incentivar a alimentação e o combate à fome, por intermédio de programas assistenciais. Nesse período,

O valor per capita da merenda da pré-escola foi ampliado de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia, beneficiando 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o país. Além disso, foi ampliado, de forma inédita, o benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber o repasse de R\$ 0,18 *per capita*/dia, beneficiando 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches. Outra ação foi o aumento do repasse da alimentação escolar em escolas indígenas de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 *per capita*/dia, beneficiando 116 mil alunos (Takagi, 2010, p. 67).<sup>9</sup>

Os dispositivos legais tinham como objetivo a alimentação saudável e a segurança alimentar, a exemplo da Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006<sup>10</sup>, a qual instituiu 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. (Brasil, 2006a).

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006<sup>11</sup>, por sua vez, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para assegurar o direito humano à alimentação adequada. Nesse período, houve implantação de diversos programas sociais que visavam atingir diretamente aqueles que estivessem abaixo da linha da pobreza.

---

<sup>8</sup> Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm). Acesso em: 10 nov. 2022.

<sup>9</sup> Neste estudo, no Capítulo 3, detalhes da evolução dos valores *per capita* repassados a estados e municípios foram trazidos.

<sup>10</sup> Portaria Interministerial nº 1010, de 8 de maio de 2006.

<sup>11</sup> Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Para Arruda (2018, p. 62),

O Programa Nacional de alimentação (PNAE), é uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, mas é somente a partir da última década que ele passa a ser discutido como instrumento de ‘segurança alimentar’ e desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas tanto de grandes, quanto de pequenos agricultores locais.

No entanto, somente a partir da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, foi normatizado, finalmente, o PNAE, que estabeleceu como diretriz “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).

Por se tratar de uma política pública de caráter complementar, estados e municípios devem realizar o investimento de contrapartida de recursos próprios para subsidiar a aquisição dos gêneros alimentícios para compor a alimentação escolar, bem como a estrutura necessária para a execução do programa. Farenzena *et al.* (2021) explicaram a contrapartida que deve ser investida pelos entes atendidos pelo programa.

Os recursos do PNAE somam-se aos alocados pelos estados e municípios para a garantia da alimentação escolar; com recursos próprios, os entes subnacionais também financiam a compra de gêneros, além do pagamento de pessoal (nutricionistas, merendeiras, cozinheiras etc.), gás, água, energia elétrica, despesas de capital, transporte e armazenamento dos alimentos (Farenzena *et al.*, 2021, p. 4).

Cabe ressaltar que as despesas realizadas com a aquisição de gêneros alimentícios, por se tratar de uma ação não relacionada às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino-MDE, correlacionadas no artigo 70 da LDB 9.394/1996, não são contabilizadas nos 25% de gastos obrigatórios com a educação para os estados, municípios e Distrito Federal. No entanto despesas com o salário dos manipuladores de alimentos, aquisição de gás, equipamentos e utensílios podem compor este índice.

Portanto, foram estabelecidas diretrizes para o programa, que devem ser atendidas durante sua execução:

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

- III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;
- V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Brasil, 2009).

Para o cálculo do repasse financeiro aos estados e municípios, são considerados o número de crianças e jovens matriculados informados no Censo Escolar do ano anterior, os duzentos dias letivos obrigatórios e o tipo de modalidade de atendimento educacional. Isso porque cada tipo de modalidade de atendimento possui uma *per capita* diferenciada e tem sido definida ao longo do programa por meio de atualizações nas resoluções que normatizam a sua execução, bem como atualizam os valores *per capita*, como foi detalhado no Capítulo 3 desta pesquisa.

Moura (2014, p. 196) então resume que

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa federal que objetiva, por meio do repasse de recursos financeiros, a oferta, em caráter suplementar, de alimentação para alunos da rede pública de educação básica, incluindo aqueles que estão matriculados nas escolas localizadas em áreas indígenas e de remanescentes de quilombos, contanto que tenham participado do censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Para a efetiva execução do programa como se espera, foi organizada uma estrutura com os entes necessários para o seu funcionamento, a começar pelo FNDE, que é a autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pela coordenação do programa, por realizar a transferência de recursos financeiros exclusivos para a compra de gêneros alimentícios e fiscalizar toda a execução.

Outro ente essencial para as ações do programa é a Entidade Executora (EEx), que pode ser o estado ou município, por meio de suas Secretarias de Educação. A EEx é a responsável pelo recebimento, gestão e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pela autarquia FNDE e, assim, possui o dever de garantir a oferta de alimentação escolar por, no mínimo, 200 (duzentos) dias letivos, zelando pelo cumprimento das leis vigentes, independentemente do tipo de gestão<sup>12</sup> adotado pelo estado ou município.

A Unidade Executora (UEx) é um órgão colegiado e representativo da instituição educacional, intitulado “Conselho Escolar ou Caixa Escolar ou Associação de Pais e Mestres”,

---

<sup>12</sup> Será trazido à frente o aprofundamento do assunto.

o qual tem como atribuição, dentre outras, a possível gestão dos recursos destinados a ela, caso o modelo de gestão do recurso seja descentralizado ou semidescentralizado, conforme explicita o Artigo 7º, inciso IV da Resolução CD/FNDE/MEC nº 006, de 8 de maio de 2020:

IV – a Unidade Executora – UEx: entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou, nos casos de gestão descentralizada ou escolarizada (Brasil, 2020).

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que normatiza o PNAE, trouxe também a figura do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que é responsável pela fiscalização da execução desse programa. Para fins da atuação do CAE, não só a aplicação do recurso público é pauta por acompanhamento, mas também a fiscalização do cumprimento das normas definidas em lei, bem como a qualidade e a quantidade das refeições servidas e as condições higiênico-sanitárias da manipulação dos alimentos, utensílios e ambientes.

Ademais, o CAE, órgão de controle social responsável pela fiscalização do programa e assessoramento da entidade executora, é a entidade que representa o controle social perante a política pública e é responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos recursos e da execução do programa. Desse modo, a política de controle social se consolidou a partir do processo Constituinte de 1988, por meio dos dispositivos criados para a efetiva participação da sociedade na implementação, acompanhamento e fiscalização das mais diversas políticas públicas.

Cabe evidenciar que o CAE de cada estado e município, de acordo com o Artigo 43 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 006, de 8 de maio de 2020, é responsável, para além do monitoramento e fiscalização da execução do programa, por analisar a prestação de contas emitida pela Entidade Executora e expedir um parecer conclusivo aprovando ou não a mesma. Ressalta-se que o atraso no envio da prestação de contas pode acarretar a não disponibilização do recurso.

Cada instância referida tem sua função para que todas as engrenagens do programa funcionem em perfeito estado e que o objetivo principal da política pública aconteça: garantir a segurança alimentar e nutricional para os educandos e educandas de todo o Brasil.

O programa teve a extensão do atendimento com a inserção dos alunos e alunas participantes do Programa Mais Educação, e daqueles inseridos na modalidade Jovens e Adultos, bem como os da modalidade de Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Também vale destacar a obrigatoriedade do técnico nutricionista como responsável pela execução e acompanhamento do PNAE. No que compete ao trabalho desse profissional, destaca-se, aqui, a aceção de Costa *et al.* (2001, p. 227):

Os atores envolvidos no desenvolvimento do PNAE, principalmente nutricionistas e merendeiras, têm sob sua responsabilidade o compromisso de compreender todo o processo de produção da merenda, entendendo que esse Programa de Alimentação faz parte de uma política social inserida em determinado contexto político e econômico, sofrendo, portanto, as influências do momento histórico que se situa, o que vai conferir sentido ao trabalho desses atores. O conhecimento e compreensão dessa totalidade facilita uma postura de vinculação com o trabalho, permitindo que se criem novas estratégias para intervenções mais oportunas e criativas na resolução dos problemas diários e nas quais se apliquem habilidades e experiências em ações interativas com a população escolar.

Entre as principais mudanças, destacam-se: o estímulo à agricultura familiar nacional; a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; a participação da comunidade no controle social; as recomendações para garantir o acesso dos estudantes a uma maior variedade de alimentos; e o incentivo para a aquisição de alimentos *in natura* e minimamente processados.

Além disso, ao promover a compra de alimentos da agricultura familiar, o PNAE também apoia a inclusão econômica de pequenos agricultores, o que contribui para a redução das disparidades sociais no país.

Quanto à agricultura familiar, desde a normatização do PNAE com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, existe o incentivo de aquisição de gêneros alimentícios produzidos por empreendedores familiares, devendo estados e municípios utilizarem 30% (trinta por cento) do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE. No entanto,

[...] apesar de o Pnae criar instrumentos de fortalecimento aos agricultores familiares por meio das compras públicas, esse Programa apresenta diversos gargalos. Segundo Belik (2017), o alcance do Pnae é limitado, ainda são poucos os produtores que têm acesso a esse programa de comercialização. [...] o Pnae apresenta desafios como a sensibilização dos consumidores, devendo a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (Seduc) incluir produtos regionais e preparar as chamadas públicas para a realização das compras de alimentos, bem como a necessidade de um assessoramento técnico adequado, fazendo com que os agricultores familiares passem a produzir de forma organizada, planejada e dentro das condições delimitadas pelos compradores e pela legislação, uma vez que a limitação ou uma inadequada assistência técnica compromete o ambiente organizacional (Silva *et al.*, 2001, p. 837).

Dessa forma, mesmo com o apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar promovido pela legislação, estados e municípios deixam de executar esta política<sup>13</sup>.

O PNAE garante, por meio da oferta da alimentação durante a jornada escolar diária, a segurança alimentar e nutricional dos alunos e alunas matriculados nas escolas públicas, filantrópicas, comunitárias e confessionais do país, que realizem o preenchimento do Censo Escolar, como estabelece a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em seu Artigo 5º, § 5º:

Art. 5º 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 as disposições desta Lei.

[...]

§ 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 2009a).

Para tanto, a Resolução CD/FNDE/MEC nº 026, de 17 de junho de 2013, estabeleceu os tipos de gestão, em seus artigos 6º ao 11, mas posteriormente nomeados na Resolução CD/FNDE/MEC nº 006, de 8 de maio de 2020, em seu Artigo 8º: Gestão Centralizada, Gestão Terceirizada, Gestão Semidescentralizada ou Gestão Descentralizada.

A Gestão Centralizada trata do repasse dos recursos oriundos do PNAE às entidades executoras (municípios e estados), em que a EEx adquire os gêneros alimentícios, fornecidos às unidades escolares para o preparo e distribuição da alimentação escolar. A entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores pode ser realizada diretamente às unidades escolares e pode haver depósitos centrais de intermediação do abastecimento.

Belik e Chaim (2009, p. 600) analisam que

Uma grande vantagem da forma centralizada é a possibilidade de realizar um controle eficaz de todo o processo e garantir que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas do município. Além disso, a centralização confere um maior poder de negociação da prefeitura frente aos fornecedores, o que pode levar a uma redução de gastos (considerando que o volume de compra é maior).

Apesar de maior controle de processos, este modelo em cidades com maior número de instituições exige uma logística de armazenamento adequado de grande porte, de entrega nas

<sup>13</sup> Visando ao fortalecimento da agricultura familiar e à efetiva aplicação do percentual de 30% do recurso do PNAE nessa política, a Resolução nº 006, de 8 de maio de 2020, traz, em seu Artigo 29, §1º, que “o percentual não executado de acordo com o previsto no caput será avaliado quando da prestação de contas e o valor correspondente deverá ser devolvido”.

instituições em tempo hábil para o cumprimento do cardápio e ampliação dos depósitos das instituições para que os alimentos recebidos tenham o armazenamento adequado, evitando o descarte.

Na Gestão Descentralizada, os recursos continuam com repasses à Entidade Executora. No entanto, “a EEx repassa recursos financeiros para UEx das unidades escolares, que adquirem diretamente os gêneros alimentícios para o preparo e distribuição da alimentação escolar” (Brasil, 2020a). Não se pode esquecer que, apesar de o gasto ser realizado pela Unidade Executora<sup>14</sup> das unidades educacionais (Conselho Escolar/Gestor ou Caixa Escolar), isso “não afasta a responsabilidade da EEx de acompanhar a execução da alimentação escolar nos termos desta Resolução e demais legislações pertinentes, e de responder pela regular aplicação dos recursos financeiros e da prestação de contas ao FNDE” (Brasil, 2020a). Esse movimento de descentralização e democratização estava sendo pensado desde a Constituição Federal de 1988, como Souza e Farias (2004, p. 929) atestam:

[...] o processo de elaboração da CF, de 1988, será então inspirado por aquela ideia de associação entre a descentralização e a democratização, daí emergindo um modelo de Federação descentralizado, com aspectos singulares, como o referente à explicitação do município como ente federado no próprio texto Constitucional.

O modelo de gestão descentralizada, ou escolarizada, trata-se de uma decisão do gestor municipal, a qual tem sido instrumento principal para a execução do PNAE em estados e municípios que possuem grande número de unidades educacionais e/ou grande extensão territorial. Para Abranches (2003), o principal ponto a ser observado, diante do processo de descentralização, é como ele propicia oportunidades para a participação social, pelo fato de desconcentrar o poder de decisão, tornando, assim, a descentralização de recursos um instrumento de participação social.

Para Belik e Chaim (2009, p. 600),

[...] a escolarização pode facilitar a logística na distribuição de produtos perecíveis, como verduras, frutas e legumes e poderia trazer como vantagem o fato de que os produtos utilizados estejam mais frescos, já que a cadeia de distribuição seria mais curta. Porém, a compra descentralizada implica em um maior trabalho no controle e na fiscalização do processo de compra e execução do Programa.

Por outra perspectiva, amplia-se a fiscalização por parte da comunidade escolar, através da Uex de cada unidade educacional. No entanto, é preciso evidenciar que o modelo exige que sejam realizadas capacitação e formação dos membros da UEx para gestão e prestação de contas

---

<sup>14</sup> Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998.

do recurso do PNAE. A falta de esclarecimento dos que gerem o recurso pode ocasionar a suspensão dos repasses prejudicando tão somente os educandos.

Na Gestão Semidescentralizada, a EEx combina as formas de gestão centralizada e descentralizada/escolarizada e parte dos produtos é adquirida pela Entidade Executora, enquanto outra parte é adquirida pela Unidade Executora. Nesse sentido, Belik e Chaim (2009, p. 600) explicam que “Alguns municípios optaram por um sistema misto, combinando as vantagens da forma centralizada para a compra de produtos não perecíveis, como arroz, feijão e macarrão, e da forma escolarizada para a compra de hortifrutícolas”.

Por fim, a Gestão Terceirizada é um formato em que a entidade executora contrata uma empresa responsável pelo preparo e pela distribuição da alimentação escolar. “A EEx que optar por adquirir as refeições, [...] somente poderá utilizar os recursos repassados pelo FNDE à conta do PNAE para o pagamento dos gêneros alimentícios. Demais despesas necessárias ao fornecimento dessas refeições ficarão a seu encargo, com recursos próprios” (Brasil, 2020a).

Ainda dentro do sistema centralizado, algumas prefeituras podem optar pela contratação de empresas fornecedoras de alimentação, é o chamado sistema terceirizado, muito polêmico entre os profissionais da área. A empresa contratada pode ou não utilizar a estrutura e a mão de obra escolar, sendo que a prefeitura paga pelo número de refeições servidas (Belik; Chaim, 2009, p. 600).

Para as instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias, o valor *per capita* repassado é o mesmo definido em Resolução. A Entidade Executora (EEx), ao definir o modelo de gestão do recurso do PNAE, acaba por deliberar também como acontecerá o atendimento para essas instituições. No caso de gestão centralizada, ou semidescentralizada, a EEx deverá encaminhar os alimentos. Já na opção de gestão descentralizada, a EEx deverá encaminhar o recurso financeiro destinado às instituições de acordo com o número e modalidade de alunos, como explana o legislador no Artigo 10 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 006, de 8 de maio de 2020:

Os recursos financeiros destinados à alimentação escolar dos alunos matriculados em entidades filantrópicas, escolas comunitárias e escolas confessionais, na forma prevista no § 1º do Art. 6º desta Resolução, são transferidos para o respectivo Município, Estado e Distrito Federal, que deve 5 atendê-las mediante o fornecimento de gêneros alimentícios e/ou repasse dos correspondentes recursos financeiros.

§ 1º No caso de a EEx optar em repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às escolas de que trata este artigo, somente poderá fazê-lo mediante formalização de termo de convênio, na forma estabelecida na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016.

§ 2º O repasse financeiro de que trata o parágrafo anterior deve ser realizado no prazo máximo de cinco dias úteis, a contar da efetivação do crédito realizado pelo FNDE.

§ 3º As escolas de que trata o caput serão vinculadas automaticamente pelo FNDE às redes municipal e distrital de ensino (Brasil, 2020a).

Ressalta-se que a Lei nº 11.947/2009, no Artigo 5º, §3º, trouxe a possibilidade de reprogramação de todo o recurso remanescente na conta do PNAE, visto que “Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente”. Então, a Resolução CD/FNDE/MEC nº 006/2020 delimita o quantitativo a ser reprogramado em 30%, conforme estabelecido no artigo 47, XXIV e suas alíneas:

XXIV o saldo dos recursos recebidos à conta do PNAE existente em 31 de dezembro de cada ano será reprogramado para o exercício seguinte;

- a) a reprogramação de que trata este inciso fica limitada em até 30% dos valores repassados no respectivo exercício;
- b) na hipótese do saldo de que trata a alínea anterior ultrapassar a 30% do total de recursos disponíveis no exercício, os valores excedentes são deduzidos do repasse do exercício subsequente;
- c) considera-se total de recursos disponíveis no exercício, o somatório dos valores repassados no ano, de eventuais saldos reprogramados de exercícios anteriores e de rendimentos de aplicações no mercado financeiro;
- d) a reprogramação que exceder o limite previsto na alínea “a” nos casos em que forem repassadas parcelas de forma cumulativa nos meses de setembro, outubro e novembro não será aplicado o previsto na alínea “b” deste inciso (Brasil, 2009a).

Sendo assim, por vezes, pode-se observar gastos maiores do que o repasse efetuado no corrente ano por se tratar de recursos depositados anteriormente, bem como suas aplicações.

No início do ano de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) determinou alerta emergencial de contaminação por Covid-19. A partir da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, foi reconhecida no Brasil a emergência nacional em saúde pública de importância internacional pela Covid-19. A referida Lei trouxe orientações iniciais a estados e municípios sobre as estratégias necessárias para o enfrentamento da doença.

Em virtude do perigo de contaminação em larga escala, algumas medidas foram necessárias para a contenção do avanço da disseminação da doença, evitando, assim, o colapso da rede de saúde. Medidas foram trazidas posteriormente pela Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, como a quarentena e o isolamento social.

Em março de 2020, foi declarado, por meio do Decreto nº 06, de 20 de março de 2020, o estado de calamidade pública. Para Araújo *et al.* (2020, p. 1124),

No Brasil, as previsões dos efeitos sociais decorrentes da situação calamitosa, principalmente para os mais vulneráveis economicamente, refletem a profunda desigualdade social no país e destaca o importante papel das políticas públicas de fortalecimento da segurança alimentar como um elemento central nas redes de segurança social.

Em função disso, estados e municípios emitiram seus atos normativos a fim de regulamentar as atividades que deveriam ou não funcionar, e como isso deveria ocorrer.

O serviço das instituições educacionais foi um dos primeiros serviços a serem fechados, por ser ambiente de grande interação social. Logo, levantou-se a preocupação com relação à segurança alimentar dos educandos.

A crise econômica e sanitária causada durante a pandemia colocou muitas famílias em um estado de insegurança alimentar. Para além da perda de renda de muitos, os gêneros alimentícios obtiveram significativo aumento de preço, que resulta na redução do poder de compra das famílias, bem como da gestão pública.

No entanto, havia impedimento legal de se ofertar alimentação fora do ambiente escolar durante o período de suspensão das aulas. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em seu Artigo 1º, diz que “entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.” (Brasil, 2009a). Logo, não havia previsão da oferta de alimentação fora do ambiente escolar e em período de suspensão das aulas.

Sendo assim, para garantir a segurança alimentar dos alunos, a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, foi promulgada

[...] para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica (Brasil, 2020b).

Nesse período, estados e municípios se organizaram para realizar a entrega de kits de alimentos de forma segura e escalonada durante todo o período pandêmico, garantindo minimamente a *per capita* dos educandos.

Em meio à pandemia pelo novo coronavírus, a Resolução CD/FNDE/MEC nº 06, de 8 de maio de 2020, foi publicada. No entanto, os Entes tiveram até o dia 1º de janeiro de 2021 para se adequarem à nova normativa, que estabeleceu as normas de execução técnica, administrativa e financeira do PNAE. Para tanto, foram levadas em consideração “as necessidades de constante aperfeiçoamento das ações de gestão do Programa e de consolidação de normativos dispersos em diferentes atos oficiais, com vistas a atender ao disposto na Constituição Federal de 1988 nos artigos 6º, 205, 208 e artigo 211” (Brasil, 2020a).

Destacou-se a limitação de produtos industrializados e a proibição de “a oferta de gorduras trans industrializadas em todos os cardápios” (Brasil, 2020a). Sendo assim, houve o aumento da oferta de frutas e verduras, bem como maior oferta de ferro heme<sup>15</sup>, proveniente de

---

<sup>15</sup> Ferro heme é um derivado da hemoglobina presente em carnes vermelhas, aves e peixes.

carnes, dentre outras determinações constantes na Resolução CD/FNDE/MEC nº 006, de 8 de maio de 2020, no artigo 18, § 1-8, e seus incisos:

§ 1º Em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período parcial, os cardápios devem ofertar, obrigatoriamente, no mínimo 280g/estudantes/semana de frutas in natura, legumes e verduras, assim distribuídos: I - frutas in natura, no mínimo, dois dias por semana; II - hortaliças, no mínimo, três dias por semana.

§ 2º Em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período integral, os cardápios devem ofertar, obrigatoriamente, no mínimo 520g/estudantes/semana de frutas in natura, legumes e verduras, assim distribuídos: I - frutas in natura, no mínimo, quatro dias por semana; II - hortaliças, no mínimo, cinco dias por semana.

§ 3º As bebidas à base de frutas não substituem a obrigatoriedade da oferta de frutas in natura.

§ 4º É obrigatória a inclusão de alimentos fonte de ferro heme no mínimo 4 (quatro) dias por semana nos cardápios escolares. No caso de alimentos fonte de ferro não heme, estes devem ser acompanhados de facilitadores da sua absorção, como alimentos fonte de vitamina C.

§ 5º É obrigatória a inclusão de alimentos fonte de vitamina A pelo menos 3 dias por semana nos cardápios escolares.

§ 6º Os cardápios devem, obrigatoriamente, limitar a oferta de:

I - produtos cárneos a, no máximo, duas vezes por mês;

II - legumes e verduras em conserva a, no máximo, uma vez por mês;

III - bebidas lácteas com aditivos ou adoçados a, no máximo, uma vez por mês em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período parcial e, no máximo, duas vezes por mês em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período integral;

IV - biscoito, bolacha, pão ou bolo a, no máximo, duas vezes por semana quando ofertada uma refeição, em período parcial; a, no máximo, três vezes por semana quando ofertada duas refeições ou mais, em período parcial; e a, no máximo, sete vezes por semana quando ofertada três refeições ou mais, em período integral;

V - doce a, no máximo, uma vez por mês;

VI - preparações regionais doces a, no máximo, duas vezes por mês em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período parcial; e a, no máximo, uma vez por semana em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período integral;

VII - margarina ou creme vegetal a, no máximo, duas vezes por mês em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período parcial; e a, no máximo, uma vez por semana em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período integral.

§ 7º É proibida a oferta de gorduras trans industrializadas em todos os cardápios.

§ 8º É proibida a oferta de alimentos ultraprocessados e a adição de açúcar, mel e adoçante nas preparações culinárias e bebidas para as crianças até três anos de idade, conforme orientações do FNDE (Brasil, 2020a).

No ano de 2021, em virtude da suspensão das aulas, a alimentação escolar continuou a ser distribuída às famílias como forma de dar segurança alimentar ao educando. Logo, regularmente, dever-se-ia encaminhar alimentos para as famílias dos educandos.

O FNDE, nos anos de 2020 e 2021, não alterou o valor *per capita*, mas foram realizados dois repasses a mais para estados e municípios, em acréscimo aos dez repasses estipulados em lei, na expectativa de se conseguir suprir a demanda trazida pela pandemia.

Com o isolamento social em todo o país, a instituição educacional, por intermédio da política pública PNAE, teve um papel fundamental para garantir a segurança alimentar de

crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados na educação básica de ensino. Como afirmam Santarelli e Carvalho (2021, p. 19),

A capilaridade e a experiência de gestão descentralizada de aquisição e oferta de alimentos acumuladas nas últimas décadas, ainda que consideradas as necessidades de adaptação, fazem do PNAE o mais provável e eficiente caminho para fazer chegar alimentos de qualidade às crianças e adolescentes no atual momento de grave crise alimentar.

No ano de 2022, tramitava um Projeto de Lei que propunha reajuste na *per capita* oferecida no PNAE, o qual foi aprovado em julho do corrente ano pelo Congresso Nacional. Porém, foi vetado pelo então presidente Jair Bolsonaro. Esse veto colocava em risco a segurança alimentar de milhões de alunos da educação básica, que, mesmo em seus lares, por vezes, não obtinham uma alimentação ideal em virtude da diminuição do poder de compra.

Entre julho e setembro deste ano, o brasileiro gastou mais com alimentos nos supermercados e atacarejos, mas conseguiu comprar uma quantidade menor de produtos. O estudo “Neogrid Insights: Panorama do Mercado de Bens de Consumo” mostra que o valor médio das despesas nos supermercados aumentou 7,9% em relação ao primeiro trimestre deste ano. No entanto, o quantitativo de itens comprados caiu 3% (Prudente, 2022, s.p.).

O Congresso Nacional derrubou o veto presidencial em meados de dezembro de 2022, estabelecendo novos valores a serem praticados no exercício de 2023, garantindo na LOA recursos para se aplicar na alimentação escolar. Silveira *et al.* (2021, p. 17) reiteram que

O congelamento dos valores per capita do PNAE e o decréscimo nos montantes transferidos põe em xeque a possibilidade de que a assistência financeira da União possa de fato contribuir com a segurança alimentar e nutricional dos educandos por meio da oferta de alimentação escolar. Ou seja, coloca em risco a efetividade da assistência da União aos governos subnacionais na perspectiva finalística, quer dizer, a contribuição à garantia de condições adequadas de permanência e de aprendizagem na escola.

Dessa maneira, o PNAE, nesse cenário, deparou-se com o desafio de manter-se como política pública, uma vez que o ambiente de desmantelamento das políticas públicas educacionais não favorecia sua existência.

## CAPÍTULO 2

### O ORÇAMENTO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DOS DADOS DO PNAE NO ÂMBITO NACIONAL - 2010 A 2022

Neste capítulo discutiremos o orçamento público como um instrumento de avaliação de políticas públicas com foco na educação e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Destaca-se a importância do orçamento público como ferramenta para as políticas públicas, analisam-se a alocação de recursos, as responsabilidades dos entes federados e como os recursos são utilizados ao longo do tempo. Para tanto, são abordados os vários aspectos do orçamento público, suas categorias, codificações, estágios da despesa pública com o intuito de se analisar e compreender o financiamento da educação básica e do PNAE.

Intenta-se abordar o financiamento do PNAE, no período de 2010 a 2022, descrevendo a origem dos recursos financeiros para a educação básica pública no Brasil, destacando as fontes de impostos próprios da União, estados e municípios. Ainda se verifica se houve quedas no percentual aplicado no MEC e no orçamento do FNDE destinado ao PNAE ao longo dos anos, trazendo para a discussão o impacto da inflação sobre os valores repassados, bem como a importância de um planejamento mais abrangente no processo de elaboração orçamentária.

#### 2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O orçamento público é a ferramenta utilizada pelo governo para demonstrar o montante de recursos reservados com o intuito de solucionar as demandas da sociedade, bem como proporcionar transparência na execução financeira pública, analisar o financiamento das políticas públicas e, portanto, vislumbrar quais são as necessidades da população e possibilidades de concretização de melhorias pelo poder público. Nesse sentido, para se realizar uma investigação e compreensão do financiamento da política pública PNAE, é necessário explorar essa ferramenta, no caso deste estudo, o orçamento da União e do município de Goiânia. Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2009) afirmam que

Compreender o financiamento da educação básica no Brasil implica conhecer o processo orçamentário e sua execução, analisar a responsabilidade dos entes federados, a importância do regime de colaboração entre esses e o papel desempenhado pelos fundos destinados à educação básica, assim como as fontes adicionais de recursos.

O orçamento tornou-se um mecanismo da ação estatal que tornam factíveis as políticas públicas. Assim sendo, é essencial compreender os regramentos que cercam o orçamento desde a esfera federal à municipal e ainda as normativas de cada política pública instituída. Como afirma Perez (2016, p. 67), “O orçamento público, em última instância, indica que demandas serão atendidas e qual será o montante desse esforço (financeiro), em um contexto de permanente limitação de recursos disponíveis.”. Para Oliveira *et al.* (2009, p. 1),

A temática do financiamento da educação tem assumido importante papel na compreensão da organização e da gestão da educação, particularmente a partir de estudos e análises que exploram a relação entre o financiamento, as políticas educacionais e o Estado brasileiro, ganhando densidade também no subcampo da economia da educação.

Desse modo, a pertinência desta pesquisa perpassa a necessidade de uma análise baseada no aspecto orçamentário e a sua aplicação ao longo do recorte temporal (2010 a 2021). Segundo Arruda (2018, p. 13),

Precisamos analisar o PNAE enquanto política pública educacional e, como toda política pública é criada e instituída pelo Estado, faz-se necessário analisar o Estado e sua relação com as políticas públicas instituídas e implementadas, precipuamente na área educacional, já que o PNAE se insere como uma política pública educacional.

De modo geral, estados e municípios possuem fontes de recursos similares para o financiamento de ações vinculadas à segurança, à saúde, ao transporte e outros. Para Perez (2016, p. 66), no Brasil,

A educação assume, ainda, relevância em virtude de sua estrutura de financiamento, representada pela definição constitucional que prevê a provisão de políticas pelos três entes da federação, União, estados e municípios, de maneira articulada e coordenada, englobando as etapas e modalidades de ensino.

No Brasil, o orçamento público se consolidou a partir da Constituição Federal de 1934 (CF/34), tendo definido, em seu Artigo 50, que o “orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos” (Brasil, 1934).

No que tange à educação, a CF/34, em seu Artigo 156, estabeleceu a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, pois “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (Brasil, 1934). Nos percentuais a serem investidos na educação, são arroladas

somente despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, não sendo contabilizados os gastos realizados com alimentação escolar.

Posteriormente, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Nessa legislação, a despesa foi classificada em duas categorias econômicas, sendo elas “despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes)” e “despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferência de capital)”. Estas foram assim definidas no Artigo 12, §1º a §6º:

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública (Brasil, 1964).

Mas foi com o processo constituinte de 1988 que o Brasil assumiu uma estrutura orçamentária (em nível federal, estadual e municipal), conforme o Artigo 165 da CF/88, com base em três documentos: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Manual da Despesa divulgado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 03, de 15 de outubro de 2008, trouxe que

O orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, pública ou privada, e representa o fluxo de ingressos e aplicação de recursos em determinado período. Dessa forma, Despesa/Dispêndio orçamentário é fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial (Brasil, 2008, p. 17).

A administração pública, para executar uma política, deve orientar-se por meio do planejamento estratégico. No setor público, existem planejamentos a curto e médio prazo por intermédio dos instrumentos anteriormente citados.

O PPA, por ser uma ferramenta jurídica que normatiza o planejamento de médio prazo do poder público, tem por função estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (Brasil, 1988, Art. 165, §1º).

Já a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.” (Brasil, 1988, Art. 165, §2º), bem como orientará a estruturação da LOA. Dessa maneira, considerando ser o planejamento a curto prazo, a estruturação da LOA deve delimitar-se às prioridades e às orientações.

A gestão financeira é balizada pela organização do orçamento e sua composição parte do planejamento e da formulação de políticas públicas, e ainda da estimativa orçamentária para os anos seguintes. Portanto, o orçamento público é um dos instrumentos da ação estatal para a implantação, manutenção e avaliação das políticas públicas.

A Constituição Federal (1988) trouxe a atualização dos percentuais a serem investidos na educação, por meio do seu Artigo 212, que dispõe que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1988).

Para o controle e avaliação das aplicações constitucionais, foi necessário o início de um movimento em prol da padronização do processo da despesa pública, tornando o orçamento público ao longo dos anos cada vez mais ajustado.

No orçamento público existem codificações que visam padronizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, o que permite a consolidação dos dados contábeis. Com a publicação da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, estabeleceram-se os conceitos de função, subfunção, programa, projeto e outras especificações dentro do orçamento público.

Entende-se por função “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (Brasil, 1999, Art. 1º, 1º§). Já a subfunção “representa uma partição

da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público” (Brasil, 1999, Art. 1º, 3º§).

Por programa, compreende-se um “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (Brasil, 1999, Art. 2º, a).

Cabe ressaltar, porém, que a Educação no orçamento público possui função própria para sua identificação, sendo representada pelo número 12. As subfunções e programas elencados dentro da função “12-Educação”, são as vinculadas às despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE, constantes no artigo 70 da Lei nº 9.394/LDB.

No entanto, na função “12-Educação”, encontramos a subfunção “306- Alimentação e Nutrição”, bem como o programa-atividade “2018-Fornecimento de Merenda Escolar para RME” em que são elencados os gastos dos recursos do PNAE e do Tesouro Municipal com a aquisição de gêneros alimentícios para o consumo dos alunos da rede municipal/estadual.

Todo o valor gasto dentro da subfunção “306- Alimentação e Nutrição” não é contabilizado no índice de 25% de aplicação na educação, previsto na CF/88. Este valor é glosado por não se tratar de despesas com MDE.

No intuito de proporcionar transparência nos gastos públicos, para além da origem da natureza dos recursos, também se perceberam, nos orçamentos, as ações. Essas

São operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, entre outros, e os financiamentos (Brasil, 2008, p. 30).

Buscar pelas ações é outra forma de se guiar dentro do orçamento público, visto que elas possuem projetos/atividades e são instrumentos que visam alcançar os objetivos dos programas estabelecidos no orçamento.

Posteriormente, a Portaria STN nº 448, de 13 de setembro de 2002<sup>16</sup>, trouxe o detalhamento das despesas de material de consumo, material permanente, serviços de terceiros-pessoa física e serviços de terceiros-pessoa jurídica, por meio de codificações específicas. A codificação da natureza da despesa é “um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento.” (Brasil, 2008, p. 35).

---

<sup>16</sup> Portaria STN nº 448, de 13 de setembro de 2002.

Também, por intermédio de codificações, pode-se observar a destinação dos recursos dentro da execução nas fontes orçamentárias. Segundo o Manual da Despesa Nacional, as fontes são

[...] como mecanismo integrador entre a receita e despesa, o código de destinação/fonte de recursos exerce um duplo papel na execução orçamentária. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, esse código identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados (Brasil, 2008, p. 62).

Então, por meio dessas codificações, foi possível analisar os orçamentos da União, observando os valores aplicados no MEC e no FNDE, bem como analisar o orçamento do município de Goiânia e o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE), com a intenção de verificar a evolução dos recursos do PNAE nessas esferas.

Com isso, percebeu-se o quanto foi disponibilizado de orçamento e quanto desse montante foi realmente utilizado. Ainda foi possível demonstrar como os recursos desse programa têm se comportado ao longo dos anos, no caso desta pesquisa de 2010 a 2022.

A despesa pública possui três estágios, que seriam: empenho, liquidação e pagamento. Nenhuma despesa pública deve ocorrer sem prévio empenho, sendo o empenho o compromisso assumido pelo poder público. Conforme o Artigo 58 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o empenho cria a obrigação ao poder público para determinada despesa, ou seja, ele reserva orçamento para um determinado fim.

Já o valor liquidado trata-se do valor efetivamente executado e atestado. Esta etapa é anterior ao pagamento e refere-se ao prévio atestado de que o serviço ou o bem foi entregue ao poder público, antes de se realizar a ordem de pagamento. A Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, em seu Artigo 63, explica que “A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

A etapa relativa ao pagamento refere-se à efetivação da transferência financeira para o credor, por meio de cheque nominal, ordem de pagamento ou transferência bancária. Esta fase só deve ocorrer após a liquidação da despesa. Por vezes, dentro do exercício vigente, não há tempo hábil para se efetuar pagamento de todas as despesas liquidadas, sendo os chamados Restos a Pagar.

De acordo com o Artigo 37, da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964:

As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham

processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica (Brasil, 1964).

Logo, o valor autorizado no orçamento, bem como o empenhado, nem sempre condiz com o valor liquidado. Já o valor pago nem sempre se equipara à despesa liquidada no ano vigente. Por esse motivo, para este estudo, escolheu-se, nesta pesquisa, trabalhar com os valores liquidados, que expressam a efetivação do que foi contratado, já estando à disposição daquele que contratou, faltando somente o pagamento ao executor do contrato.

Os dados orçamentários/financeiros da União encontram-se publicizados e de fácil acesso, diferentemente dos dados orçamentários/financeiros do município de Goiânia, os quais não foram encontrados em plataformas públicas. Para buscar acesso aos dados do município a ser estudado, a pesquisadora necessitou recorrer à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), na Ouvidoria do Município, sendo atendida em 15 dias.

A partir da solicitação junto ao município de Goiânia, teve-se acesso aos balancetes organizados por ano, órgão, fonte e programa-atividade, sistematizados a partir do ano de 2010, partindo desse ano para a análise proposta neste trabalho até o ano de 2022.

## 2.2 O FINANCIAMENTO DO PNAE NO BRASIL NO PERÍODO DE 2010-2022

Para se aprofundar o estudo no financiamento da alimentação escolar no Brasil, destaca-se que as principais fontes de recursos financeiros direcionados para a educação básica pública provêm de impostos próprios da União, estados, municípios e Distrito Federal, bem como da receita da contribuição social do salário-educação. A CF/88, em seu Artigo 212, estabelece que a aplicação mínima da União na educação é de 18%, e a aplicação mínima para estados, municípios e Distrito Federal é de 25%.

A alimentação escolar, por sua vez, é descrita no Artigo 212, §4º, como um programa suplementar que deverá ser financiado com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Já na LDB 9.394 (Brasil, 1996), em seu Artigo 71, determina que a alimentação escolar não pode ser considerada despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sendo vedada de ser financiada com as receitas vinculadas aos 18% (União) e 25% (municípios).

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

IV - programas suplementares de *alimentação*, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (Brasil, 1996).

O PNAE hoje é financiado pela receita da contribuição social do salário-educação, como estabelece o Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, Artigo 9º, §4º, que determina que “os dez por cento restantes do montante da arrecadação do salário-educação serão aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica, nos termos do § 5º do Artigo 212 da Constituição” (Brasil, 2006).

Então, a partir da promulgação da lei que normatizou o programa, foram publicadas algumas resoluções que trouxeram os reajustes dos valores *per capita* por modalidade.

A Resolução CD/FNDE/MEC nº 38, de 16 de julho de 2009, foi a primeira regulamentação da Lei nº 11.947/2009, a qual normatizou o PNAE. Essa estabeleceu, dentre outras deliberações, o formato a ser calculado o repasse do recurso a estados, municípios e Distrito Federal:  $VT = A \times D \times C$ , onde - VT: Valor a ser transferido; A: Número de alunos; D: Número de dias de atendimento, C: Valor *per capita* para a aquisição de gêneros para o alunado (dia).

O número de dias de atendimento foi fixado em 200 (duzentos) dias letivos, pois, conforme estabelecido no Artigo 24, da Lei nº 9.394-LDB, de 20 de dezembro de 1996, “as escolas devem cumprir pelo menos 200 dias letivos anuais, distribuídos em dois semestres”.

Para se ter ideia da cobertura do PNAE nos anos de 2010 a 2022, segue a Tabela 1 com o número de matrículas de todas as modalidades por ele atendidas, de acordo com o Censo Escolar dos respectivos anos.

**Tabela 1** – Número de Alunos Matriculados na rede pública de ensino do Brasil

Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	AEE	Total de matrículas
	Creche	Pré-Escola					
2010	2.074.579	4.717.516	31.148.207	8.142.874	4.325.587	702.603	51.111.366
2011	2.307.177	4.696.625	30.490.476	8.401.829	4.082.528	752.305	50.730.940
2012	2.548.221	4.765.943	29.826.627	8.377.942	3.961.925	820.433	50.301.091
2013	1.721.883	3.614.775	24.190.369	7.066.417	3.141.556	659.162	40.394.162
2014	1.820.230	3.672.071	23.446.790	7.031.624	2.985.304	701.318	39.657.337
2015	1.925.644	3.651.786	22.756.164	6.811.005	2.792.758	745.363	38.682.720
2016	2.068.682	3.772.990	22.419.989	6.878.762	2.811.939	784.308	38.736.670
2017	2.209.782	3.872.765	22.056.515	6.682.427	2.928.958	877.637	38.628.084
2018	2.333.277	3.915.699	21.760.831	6.462.124	2.878.165	981.412	38.331.508
2019	2.432.216	3.947.335	21.413.391	6.192.819	2.625.462	1.043.257	37.654.480
2020	2.419.538	3.990.008	21.250.564	6.256.296	2.429.201	1.097.455	37.443.062
2021	2.374.740	3.932.913	21.262.276	6.446.002	2.385.447	1.143.717	37.545.095
2022	2.563.123	3.915.192	20.959.846	6.319.373	2.187.412	1.283.649	37.228.595

**Fonte:** Resultados Finais (redes estaduais e municipais) – DOU Anexo I e II | Censo Escolar 2010 a 2022.

Analisando a Tabela 1, acima, verifica-se a magnitude do programa. Tendo em vista que o programa atende os alunos em 200 dias letivos, podemos afirmar que minimamente mais de 7 bilhões de refeições foram ofertadas só no ano de 2022. Mesmo se todos os alunos matriculados tivessem atendimento parcial, ainda assim, anualmente. Todavia, sabe-se que parte dos atendimentos são de alunos em período integral, os quais recebem mais refeições durante o dia.

O PNAE, como já apresentado, propõe que sejam atendidas 70% das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na rede de ensino básica, na modalidade integral. Para isso, são necessárias de três a cinco refeições diárias, em detrimento de uma refeição de 20% das necessidades nutricionais diárias para os atendimentos em período parcial.

Os dados dos alunos atendidos na modalidade integral só podem ser visualizados no período de 2016-2022 nos Resultados Finais – DOU do Censo Escolar. A Tabela 2, abaixo, demonstra todos os alunos matriculados em todo o Brasil, que são atendidos na modalidade integral, seja na educação infantil, ensino fundamental/médio ou AEE.

**Tabela 2** – Percentual de Alunos Matriculados na modalidade de atendimento integral na rede pública de ensino do Brasil de 2016 a 2022

Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio	AEE	Total de matrículas Ensino Integral	Total de matrículas	Percentual (%)
	Creche	Pré-escola						
2016	1.264.137	347.031	2.345.173	409.401	69.605	4.435.347	38.736.670	11,44
2017	1.337.218	380.726	3.593.080	500.988	69.605	5.881.617	38.628.084	15,22
2018	1.361.770	373.551	2.367.523	599.403	98.779	4.801.026	38.331.508	12,52
2019	1.397.659	374.539	2.332.144	655.768	83.812	4.843.922	37.654.480	12,86
2020	1.385.527	384.370	1.738.352	796.859	91.779	4.396.887	37.443.062	11,74
2021	1.327.047	396.586	2.122.658	996.425	106.161	4.948.877	37.545.095	13,18
2022	1.443.554	414.224	2.825.555	1.130.570	161.181	5.975.084	37.228.595	16,04

Fonte: Resultados Finais – DOU Anexo I e II | Censo Escolar 2016 a 2022.

Correlacionando o Plano Nacional de Educação (PNE-2014) com a evolução das matrículas na modalidade integral, pode-se inferir que esta evolução tenha ligação com a meta de oferta de educação integral em, no mínimo, 50% das instituições educacionais públicas.

A partir do Gráfico 1, abaixo, percebe-se um avanço das matrículas no ensino integral no ano de 2022, o que já passou de 11,44 pontos percentuais do total de matrículas da União, no ano de 2016, para 16,04 pontos percentuais do total de matrículas em 2022. Percebe-se, ainda, um movimento de retrocesso nessa política no ano pandêmico de 2020 e sua retomada a partir de 2021 e 2022.

**Gráfico 1** – Comparativo do número de Alunos Matriculados na modalidade de atendimento integral na rede pública de ensino do Brasil de 2016 a 2022



**Fonte:** Resultados Finais – DOU Anexo I e II | Censo Escolar 2016 a 2022.

As modalidades de atendimento dos alunos matriculados interferem diretamente nos valores transferidos pelo PNAE. A partir da normatização com a Lei nº 11.947/2009, algumas resoluções foram emitidas para que se estipulassem os valores *per capita* diário. Iniciando pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 38, de 16 de julho de 2009, foi estabelecido o valor de R\$ 0,22 (vinte e dois centavos) para os alunos matriculados na educação básica; R\$ 0,44 (quarenta e quatro centavos) para discentes matriculados em áreas indígenas ou quilombolas e R\$0,66 (sessenta e seis centavos) para os pertencentes ao Programa Mais Educação<sup>17</sup>.

Ao findar o ano de 2009, a Resolução CD/FNDE/MEC nº 67, de 28 de dezembro de 2009, foi promulgada, alterando os valores *per capita* por modalidade a serem utilizados a partir de 2010, sendo R\$ 0,30 (trinta centavos) para alunos da pré-escola, ensino fundamental e educação de jovens e adultos; R\$ 0,60 (sessenta centavos) para os discentes matriculados em creches e em escolas em áreas indígenas e/ou quilombolas e R\$ 0,90 (noventa centavos) para alunos atendidos no Programa Mais Educação<sup>18</sup>.

Em 2013, foi promulgada a Resolução CD/FNDE/MEC nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispunha sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, sendo, por sua vez, um marco na trajetória do programa.

Nela, houve a alteração dos valores *per capita*, sendo R\$ 1,00 (um real) para creche e para escolas em tempo integral; R\$ 0,50 (cinquenta centavos) para pré-escola; R\$ 0,50

<sup>17</sup> Programa criado pela Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, que visava fomentar a educação integral por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar.

<sup>18</sup> Portaria Normativa Interministerial nº 7, de 24 de abril de 2007.

(cinquenta centavos) para o AEE; R\$ 0,30 (trinta centavos) para educação de jovens e adultos, ensino fundamental e ensino médio e R\$ 0,60 (sessenta centavos) para alunos matriculados em áreas indígenas ou quilombolas.

Em 2017, quatro anos após a promulgação da Resolução CD/FNDE/MEC nº 026/2013, um novo dispositivo foi publicado para reajuste da *per capita*. Trata-se da Resolução CD/FNDE/MEC Nº 001, de 8 de fevereiro de 2017, que, em seu texto introdutório, traz a demanda de ampliação dos recursos transferidos para a alimentação escolar, visando atender ao Programa de Fomento à Implementação das Escolas de Tempo Integral<sup>19</sup>, bem como a necessidade de restabelecer o poder aquisitivo do repasse do Programa.

Dessa maneira, os valores *per capita* por modalidade ficaram da seguinte forma: educação de jovens e adultos: R\$ 0,32 (trinta e dois centavos); ensino fundamental: R\$ 0,36 (trinta e seis centavos); Atendimento Educacional Especializado: R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos); pré-escola: R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos); alunos matriculados em áreas indígenas ou quilombolas: R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos); discentes matriculados na modalidade creche ou ensino fundamental integral: R\$ 1,07 (um real e sete centavos), além das complementações de recursos para os alunos atendidos no Programa Mais Educação, a fim de totalizar o valor de R\$ 1,07 (um real e sete centavos), e Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em tempo integral, no intuito de totalizar o valor de R\$ 2,00 (dois reais).

Na Tabela 3, abaixo, estão as resoluções que trouxeram reajustes no valor *per capita* disponibilizado pela União de 2009 até 2022.

**Tabela 3** -Evolução do valor *per capita* (dia) do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Modalidade de atendimento	Valor <i>per capita</i> /dia			
	2009	2010	2013	2017
<b>Creche</b>	R\$ 0,22	R\$ 0,60	R\$ 1,00	R\$ 1,07
<b>Pré-escola</b>	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,50	R\$ 0,53
<b>Ensino Fundamental</b>	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,36
<b>Ensino Fundamental em Tempo Integral</b>	-	-	R\$ 1,00	R\$ 1,07
<b>Educação de Jovens e Adultos</b>	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,32
<b>Atendimento Educacional Especializado</b>	-	-	R\$ 0,50	R\$ 0,53
<b>Ensino Médio</b>	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,36
<b>Ensino Médio em Tempo Integral</b>	-	-	-	R\$ 2,00
<b>Programa Mais Educação</b>	R\$ 0,66	R\$ 0,90	R\$ 0,90	R\$ 1,07

**Fonte:** Resolução CD/FNDE/MEC nº 039, de 16 de julho de 2009/Resolução CD/FNDE/MEC nº 067, de 28 de dezembro de 2009/Resolução CD/FNDE/MEC nº 026, de 17 de junho de 2009/Resolução CD/FNDE/MEC nº 001, de 8 de fevereiro de 2017.

<sup>19</sup> Portaria MEC nº 1.145, de 10 de outubro de 2016, conforme diretrizes da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016.

Evidencia-se, na Tabela 3, a inexistência de regulamentação com parâmetros claros, levando em consideração a correção anual do valor *per capita* da alimentação escolar. Porém, a ausência de normas para o reajuste tem originado uma defasagem que se intensifica a cada exercício financeiro. Isso pode provocar o descumprimento parcial ou integral das orientações nutricionais indispensáveis “para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar” (Brasil, 2009) do educando.

Ao se analisar a Tabela 3, acima são observados quatro reajustes do início do Programa até o ano de 2022, juntamente com a inclusão de novas modalidades para atendimento (Ensino Fundamental e Médio em tempo integral e Atendimento Educacional Especializado).

Uma das mudanças visualizadas foi o tratamento de forma específica para cada tipo de modalidade de atendimento de acordo com o percentual de necessidades alimentares que se pretendia atender. Levando em consideração a *per capita* do ensino fundamental em 2009 e a vigente, apenas 13 anos depois houve o reajuste no valor dessa modalidade, somando um total de R\$ 0,14 (quatorze centavos).

A fim de se verificar o impacto desses reajustes na esfera da União, pesquisou-se, no Portal da Câmara dos Deputados, o Orçamento da União para gerar relatórios Orçamentários/ Financeiros dos organismos vinculados.

Para tanto, selecionou-se a Lei Orçamentária Anual de cada ano proposto (2010-2022) e o Órgão Ministério da Educação, gerando relatórios por Unidade Orçamentária.

Desse modo, foram acessadas as informações relativas ao orçamento do MEC para identificar o valor efetivamente liquidado e ainda quanto do orçamento do Ministério foi destinado à autarquia FNDE, ao longo dos anos de 2010 a 2022.

Cumpre dizer que, aqui, foram explanados os valores reais para janeiro de 2023 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), objetivando corrigir as perdas inflacionárias. Este índice é considerado um indicativo oficial da inflação e, por este motivo, foi utilizado para demonstrar o real reajuste com relação ao poder de compra.

Segundo o Índice Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

A criação do IPCA foi motivada pela necessidade de medir as variações de preços referentes ao consumo pessoal, independentemente da fonte do rendimento familiar. Atualmente, o IPCA é a referência utilizada pelo Banco Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Métodos de cálculo Central do Brasil para a definição da política monetária no âmbito do regime de metas de inflação, segundo o Decreto n. 3.088, de 21.06.1999 (IBGE, 2020, p. 17).

Para análise dos recursos, cabe esclarecer que os “valores liquidados MEC”, constantes na Tabela 4, abaixo, são os valores efetivamente executados em todas as ações do órgão orçamentário MEC, contemplando, inclusive, os gastos do FNDE. Já os “valores liquidados FNDE”, também na Tabela 4, correspondem aos valores aplicados nesta autarquia que é a responsável pela execução de políticas educacionais da educação básica.

**Tabela 4 –** Comparativo do valor liquidado no MEC/FNDE  
(Valores em reais corrigidos para jan./2023 pelo IPCA)

ANO	VALORES LIQUIDADOS MEC	VALORES LIQUIDADOS FNDE	(%) CORRESPONDENTE DO MEC APLICADO NO FNDE
2010	113.292.220.642,70	37.867.556.066,37	33,42
2011	125.480.005.134,91	43.376.921.093,25	34,56
2012	141.068.262.511,88	54.282.028.117,30	38,47
2013	147.987.530.286,18	38.107.178.309,56	25,75
2014	152.439.255.794,40	51.426.193.728,09	33,73
2015	132.182.733.441,58	32.870.724.832,37	24,86
2016	126.391.905.372,35	29.281.493.719,07	23,16
2017	130.177.335.249,29	28.454.089.275,17	21,85
2018	133.548.190.463,49	31.279.059.493,40	23,42
2019	158.757.494.071,16	29.136.502.387,46	18,35
2020	125.720.779.158,63	25.740.403.965,97	20,47
2021	87.846.762.360,44	21.306.546.886,63	24,25
2022	131.250.861.962,50	41.198.305.002,81	31,38

Fonte: Orçamento da União, 2010- 2022.

A partir da comparação entre os valores corrigidos liquidados no MEC e o valor total liquidado no orçamento do FNDE, percebeu-se que, dentro do MEC, houve oscilações no percentual aplicado de 2010 a 2022 em programas e projetos para a educação básica nacional, por meio do FNDE. A partir do ano de 2013, percebe-se um declínio nos valores efetivamente executados em favor de projetos e programas da educação básica.

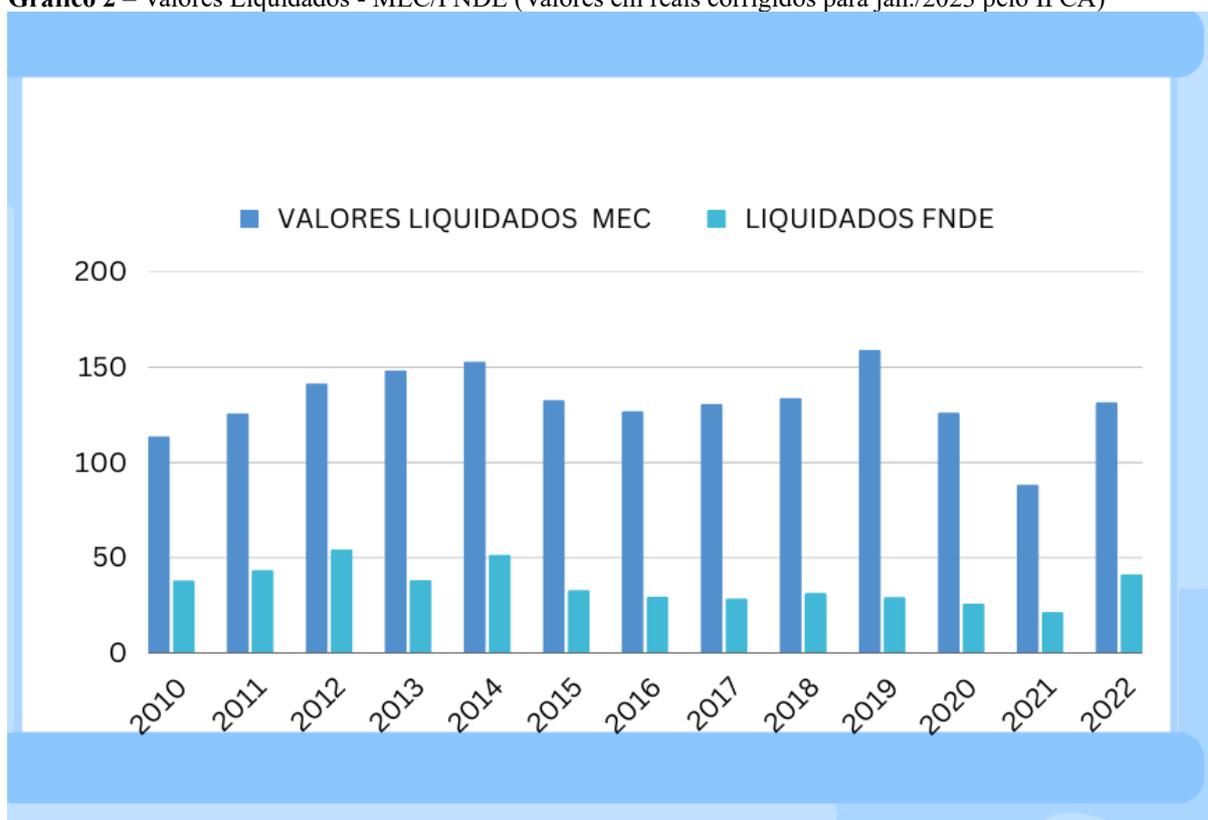
Não obstante, juntamente com a queda real do valor aplicado no MEC, o ano de 2019, embora seja maior valor liquidado no MEC foi o percentual aplicado no FNDE. o valor relativo ao PNAE, dentro do orçamento do FNDE, também registrou, ao longo dos anos, oscilação nos recursos aplicados, como se observa na Tabela 4, acima, e no Gráfico 2, abaixo. Segundo o Observatório da Alimentação Escolar,

A redução nos valores orçamentários do PNAE é parte do lamentável encolhimento das despesas dos programas universais de assistência financeira da União na educação básica; além do PNAE, foram reduzidas despesas nos programas Dinheiro Direto na Escola e Livro e Material Didático. Em manifestação da Fineduca (2020), este fato foi alertado, bem como sua relação com o ajuste fiscal decorrente da Emenda 95/2016,

que estabeleceu um teto para o gasto primário da União (Observatório da Alimentação Escolar, 2022, p. 9).

Observando o Gráfico 2, abaixo, verifica-se a perda do poder de compra no valor aplicado na educação básica nacional com o passar dos anos.

**Gráfico 2** – Valores Liquidados - MEC/FNDE (Valores em reais corrigidos para jan./2023 pelo IPCA)



**Fonte:** Orçamento da União, 2010-2022.

O Gráfico 2, acima, mostrou que, no período de 2010 a 2022, existiu redução na aplicação de recursos na educação do país. Parte desse resultado deve-se à PEC 95, que estabelece o teto de gastos para o Poder Executivo e prevê o congelamento das despesas primárias desse Poder por 20 anos.

Essa diminuição contínua e drástica dos recursos do PNAE vai na contramão da trajetória de arrecadação do Salário-Educação, principal fonte dos recursos destinados ao PNAE, que de 2020 para 2021 teve aumento real de 6,79%. Se considerarmos o ano de 2014 em relação ao 2021, o aumento de arrecadação do Salário-Educação foi de 11%, enquanto os recursos do PNAE, no mesmo período, tiveram queda de 34%, em valores reais (Observatório da Alimentação Escolar, 2022, p. 9).

Com o orçamento destinado ao MEC reduzido, a disponibilização ao FNDE também sofreu reduções e, por conseguinte, o orçamento dentro dessa autarquia destinado ao PNAE

também reduziu. Pode-se observar, a partir da Tabela 5, a seguir, a redução dos recursos aplicados nas duas instâncias (FNDE e PNAE), passando de 16,75 pontos percentuais de 35 bilhões de reais, em 2010, para 8,85 pontos percentuais de 41 bilhões de reais em 2022.

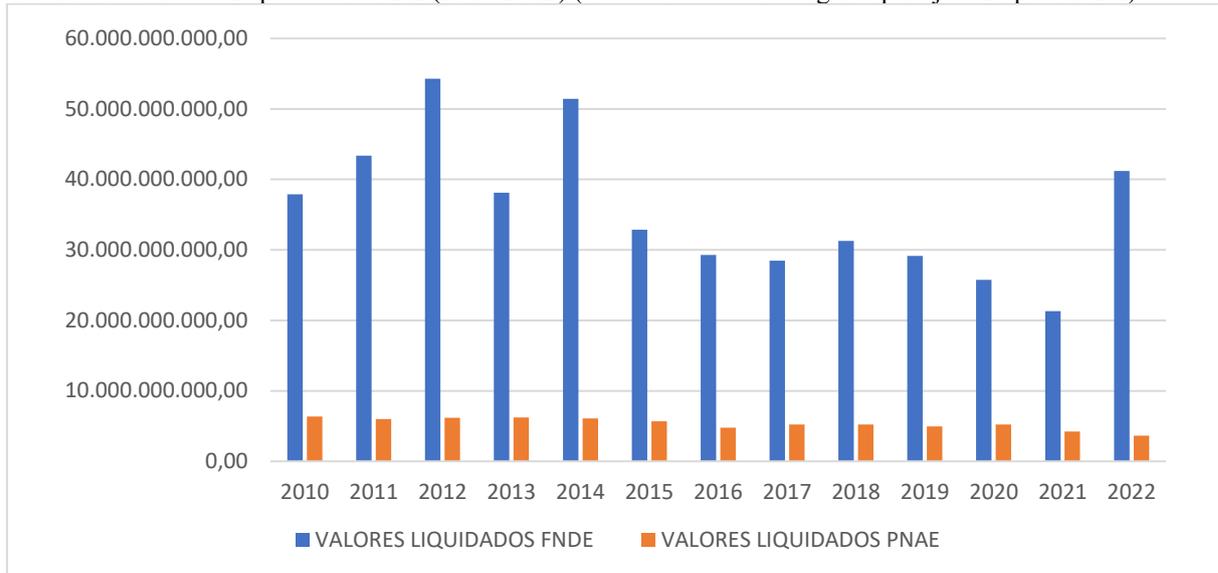
**Tabela 5** – Comparativo do valor liquidado no FNDE/PNAE  
(Valores em reais corrigidos para jan./2023 pelo IPCA)

<b>ANO</b>	<b>VALORES LIQUIDADOS FNDE</b>	<b>VALORES LIQUIDADOS PNAE</b>	<b>(%) CORRESPONDENTE DO FNDE APLICADO NO PNAE</b>
<b>2010</b>	37.897.556.066,37	6.350.554.535,07	16,75
<b>2011</b>	43.376.921.093,25	5.992.709.354,44	13,81
<b>2012</b>	54.282.028.117,30	6.160.245.645,01	11,34
<b>2013</b>	38.107.178.309,56	6.210.378.744,14	16,29
<b>2014</b>	51.426.193.728,09	6.098.546.170,40	11,85
<b>2015</b>	32.870.724.832,37	5.684.704.124,60	17,29
<b>2016</b>	29.281.493.719,07	4.759.945.859,74	16,25
<b>2017</b>	28.454.089.275,17	5.227.424.930,05	18,37
<b>2018</b>	31.279.059.493,40	5.213.102.075,90	16,66
<b>2019</b>	29.136.502.387,46	4.943.434.437,10	16,96
<b>2020</b>	25.740.403.965,97	5.221.655.731,25	20,28
<b>2021</b>	21.306.546.886,63	4.243.945.525,23	19,91
<b>2022</b>	41.198.305.002,81	3.647.476.245,89	8,85

**Fonte:** Orçamento da União, 2010-2022.

Conforme a análise do Gráfico 3, abaixo, pode-se visualizar a redução da aplicação dos recursos no PNAE a nível nacional, reduzindo, significativamente, sua expressão dentro do orçamento da autarquia FNDE, mesmo com o aumento de alunos e do preço dos gêneros alimentícios. Percebe-se também que, embora o FNDE no ano de 2022 tenha tido um valor liquidado maior que o ano de 2021, o percentual aplicado para o PNAE em 2022 foi menor, demonstrando o descompromisso do governo com o programa.

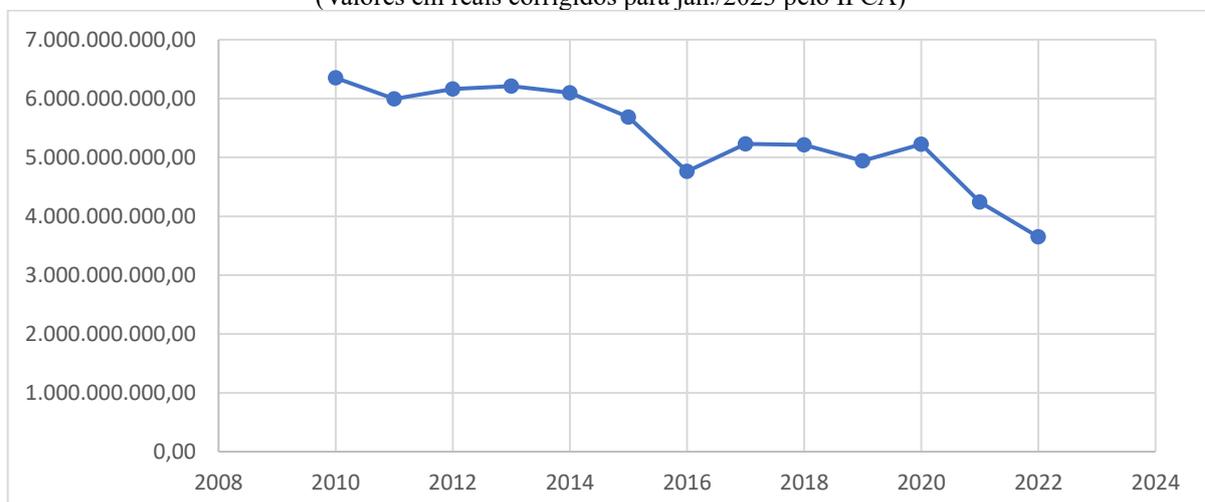
Cabe ressaltar que os anos de 2020 e 2021 foram atípicos, em virtude dos repasses extras efetuados para suprimento das necessidades dos educandos na pandemia.

**Gráfico 3** – Valores Liquidados FNDE (2010-2022) (Valores em reais corrigidos para jan./23 pelo IPCA)

Fonte: Orçamento da União, 2010-2022.

No Gráfico 4, abaixo, observa-se que houve uma linearidade no repasse dos recursos do PNAE para estados, municípios e Distrito Federal nos anos de 2010 a 2014, com um leve declínio em 2011. A partir de 2015, assim como o recurso do FNDE, houve redução dos valores repassados pela União.

Deve-se destacar que, nos anos de 2020 e 2022, em virtude da pandemia, o FNDE encaminhou a estados e municípios dois repasses a mais. Ou seja, foram dois repasses em acréscimo aos dez repasses estabelecidos pelo programa, de mesmo valor. No entanto, ainda com esse aporte financeiro extra, houve o declínio do poder de compra. Sendo assim, esses dois repasses não foram capazes de suprir a perda inflacionária.

**Gráfico 4** – Valores Liquidados PNAE-União (2010-2022) (Valores em reais corrigidos para jan./2023 pelo IPCA)

Fonte: Orçamento da União, 2010- 2022.

Percebeu-se, portanto, que, mesmo com os reajustes de valor da *per capita*, realizados de 2009 a 2017, esses repasses não foram suficientes para suprir as perdas inflacionárias ano após ano.

A elaboração orçamentária, que ocorre anualmente, nesse sentido, deveria levar em consideração as variáveis (como pandemia, guerra) e índices (IPCA), uma vez que, aparentemente, influencia o bom andamento de uma política pública.

No que tange ao orçamento da União referente ao PNAE, esse aparenta que não há planejamento nos reajustes para os programas suplementares na educação, pois não se notou regularidade ou critério claro para os *per capita*s definidos.

### CAPÍTULO 3

## O PNAE NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE GOIÂNIA: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS E DOS RECURSOS NO PERÍODO DE 2010 A 2022

Este capítulo objetiva trazer um breve histórico da alimentação escolar no município de Goiânia e analisar a execução financeira dos recursos oriundos do PNAE e da contrapartida do município, a fim de se verificar como a execução financeira do programa tem se comportado no município ao longo do período de 2010-2022. Para tanto, explora-se a evolução das matrículas por modalidade no Censo Escolar durante o período pretendido, sabendo que este fator interfere diretamente no valor repassado.

### 3.1 PNAE NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE GOIÂNIA: ELEMENTOS HISTÓRICOS

Em 1998, já existia estruturada, no município de Goiânia, uma coordenação que tratava da alimentação escolar. A Figura 1, abaixo, registra exatamente o local onde se armazenavam os gêneros alimentícios e também onde se organizava a logística de distribuição nesse período. O galpão nominado de “Coordenadoria de Alimentação Escolar” era utilizado para armazenamento dos gêneros alimentícios não perecíveis, pois os perecíveis eram entregues diretamente nas instituições educacionais pelos fornecedores vencedores dos certames licitatórios.

O galpão possuía, inclusive, *freezers* para acomodar as carnes, polpas de frutas e iogurtes que, porventura, não tivessem sido entregues na instituição educacional (seja por estoque cheio, defeito em algum aparelho, falta de energia etc.).

**Figura 1** – Registro fotográfico de 1998 da Coordenadoria de Alimentação Escolar de Goiânia



**Fonte:** Arquivo da Secretaria Municipal de Educação, 1998.

O município de Goiânia, mesmo antes da criação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE), em 2001 até meados de 2016, geria os recursos do PNAE de forma centralizada, ou seja, adquiria os gêneros alimentícios e, posteriormente, os distribuía para as instituições.

A partir da MP nº 1784, de 14 de dezembro de 1998, o repasse direto para estados, municípios e Distrito Federal passou a ocorrer sem a necessidade de convênio, bem como, conforme o Artigo 1º, § 1º, a base de cálculo do recurso seria “com base no número de alunos devidamente matriculados no ensino pré-escolar e fundamental de cada um dos entes governamentais referidos no caput deste artigo” (Brasil, 1998).

No portal do FNDE, é possível realizar a consulta on-line das liberações de recursos realizadas para estados, municípios e Distrito Federal. Somente a partir do ano 2000, no Portal da Transparência do FNDE, é possível visualizar os registros dos repasses realizados para Goiânia do PNAE.

Nos anos de 2000 a 2002, observa-se que, no Portal do FNDE, somente a modalidade de atendimento ensino fundamental recebia recursos oriundos do PNAE, mas, a partir do ano de 2003, a modalidade creche começou a ser contemplada. Em meados do ano de 2005 a 2007, além dos repasses inerentes ao ensino fundamental e creche, o atendimento à alimentação de indígenas e quilombolas também recebeu repasse específico, mesmo a rede pública do

município não possuindo esses alunos matriculados<sup>20</sup>. No ano de 2008, foi incluído o repasse direcionado aos alunos da pré-escola.

A partir do ano de 2009, com a promulgação da Lei nº 11.97/2009, o FNDE abriu uma nova conta, a qual receberia, a partir daquele momento, os repasses de todas as modalidades de atendimento do PNAE, mantendo-se até o ano de 2019. Nesse período, foram incluídas no repasse do PNAE as modalidades de Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio, Mais Educação e Atendimento Educacional Especializado.

Segundo o IBGE, o município de Goiânia é dotado de 728.841 km<sup>2</sup> de área territorial e 1,5 milhões de habitantes (IBGE, 2021), sendo a décima cidade mais populosa do país. Na mesma proporção do crescimento da cidade, houve a expansão da rede de ensino público do município, passando de 334 unidades educacionais no ano de 2011 para um total de 390 instituições no ano de 2022, atendidas pelo PNAE.

Com a expansão do município, problemáticas inerentes à sua magnitude vieram à tona em todos os campos. O crescimento da Rede Municipal de Educação, em decorrência do aumento no número de instituições em funcionamento, identificou a necessidade de se implantar algumas modificações na forma de gestão dos recursos destinados à alimentação escolar.

Como o armazenamento se tornava um problema pelo grande volume de produtos, houve a dificuldade de se estocar, no depósito central da Prefeitura, os diferentes gêneros alimentícios (cereais, condimentos, polpas de frutas, leguminosas, hortifrutigranjeiros, dentre outros), com especificações e necessidades diferenciadas.

Mediante o aumento do número de instituições, o problema de falta de logística para o transporte tornou-se latente. Assim, as rotas de entrega de alimentos tornavam-se cada dia mais longas devido ao número de instituições, ao tamanho da cidade e às toneladas de gêneros alimentícios para realizar a carga e descarga (Figura 2).

---

<sup>20</sup> Estes recursos foram devolvidos à União anos mais tarde.

**Figura 2** – Carregamento dos gêneros alimentícios a serem distribuídos nas instituições educacionais



**Fonte:** Arquivo da Secretaria Municipal de Educação, 1998.

O período para realizar toda a distribuição dos gêneros alimentícios, por vezes, não era suficiente, ocasionando prejuízo quanto ao cumprimento do cardápio. Fatores como problemas mecânicos dos caminhões, de saúde dos servidores, paralisações realizadas por sindicatos, chuvas intensas e ainda problemas com os contratos estabelecidos por meio das licitações poderiam atrapalhar a distribuição.

Os projetos arquitetônicos das instituições não levaram em consideração a real necessidade de um estoque arejado. Não havia espaço adequado para o estoque da instituição para armazenamento de grande quantidade de gêneros alimentícios por vários dias, o que acabava por ocasionar o mal acondicionamento e vários descartes.

No findar do ano de 2014 e ano de 2015, a Secretaria Municipal de Educação sofreu auditoria por parte da Controladoria Geral da União, após denúncia<sup>21</sup> feita ao Ministério Público Federal para a averiguação sobre uma suposta aquisição irregular de gêneros alimentícios, má distribuição dos produtos da merenda escolar, bem como da qualidade ofertada, evidenciando falta de acompanhamento e controle dos processos licitatórios e dos itens entregues. Nesse período, parte dos processos que seriam pagos com a verba oriunda do PNAE ficou pausada para apuração da situação encontrada.

---

<sup>21</sup> Suposta compra de merenda escolar é investigada em Goiânia. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2015/09/suposta-compra-irregular-de-merenda-escolar-e-investigada-em-goiania.html>. Acesso em: 22 nov. 2022.

Nesse sentido, até o início do ano de 2016, a Secretaria Municipal de Educação do município de Goiânia adquiria todos os gêneros alimentícios destinados ao preparo da alimentação escolar na modalidade centralizada, utilizando os recursos financeiros repassados pelo FNDE, via PNAE, e complementado com recursos do Tesouro Municipal. A Secretaria também distribuía para as instituições participantes do referido programa. Com a paralisação dos contratos pagos com a verba oriunda do PNAE, em virtude da apuração da auditoria estabelecida, percebeu-se a necessidade de se gerir os recursos encaminhados de outra maneira.

O formato viável à época foi o modelo semidescentralizado, no qual parte dos gêneros alimentícios é adquirida pela EEx e parte é adquirida pela UEx. Enquanto a gestão do programa na rede pública de ensino do município era centralizada, os recursos do Tesouro Municipal eram utilizados para pagamento dos contratos firmados.

Quando o formato de gestão passou a ser semidescentralizado, os recursos do Tesouro Municipal passaram a ser transferidos às instituições educacionais por intermédio do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais – PAFIE, instituído pela Lei Municipal nº 8.183, de 17 de setembro de 2003, que dispõe sobre a criação do programa PAFIE, o qual realiza “repasso de recursos financeiros às instituições educacionais públicas municipais” (Brasil, 2003).

Cabe ressaltar que, por ser um programa vinculado somente às instituições educacionais públicas municipais, as entidades filantrópicas, comunitárias ou confessionais não foram contempladas nesse programa, devendo cada entidade realizar sua contrapartida para complementação da alimentação escolar.

O PAFIE, por sua vez, trata-se de um programa que visa dar autonomia financeira para as instituições públicas de educação do município de Goiânia. Segundo Loureiro e Nascimento (2003, p. 43),

O Pafie constituiu-se num programa de fundamental importância para a Rede Municipal de Ensino de Goiânia, pois ele dotava as instituições educacionais de expressiva autonomia financeira, para conceber e empreender ações administrativas e pedagógicas com significativo impacto positivo na melhoria da gestão escolar e da qualidade do ensino ofertado. Os recursos descentralizados pelo Pafie não eram suficientes para atender a todas as demandas das instituições educacionais, todavia, era um montante significativo para que pudessem ser realizadas inúmeras ações que repercutiram na melhoria da gestão escolar, assim como das ações políticas e pedagógicas da instituição educacional.

Logo, foi utilizado, para o repasse da contrapartida da alimentação escolar, o Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais – PAFIE, cuja criação previa a autonomia financeira das escolas e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) para

despesas de pronto pagamento. Isso porque a aquisição de gêneros alimentícios não era uma previsão constante na lei.

Somente a partir da promulgação da Lei nº 9.776, de 29 de março de 2016, que alterou a Lei do PAFIE, iniciou-se, então, o processo de transição visando à descentralização dos recursos financeiros do Tesouro Municipal para a aquisição dos gêneros alimentícios utilizados no preparo da alimentação. Então, conforme previsto na referida lei, em seu Artigo 3º, “Somente serão autorizadas as despesas necessárias à garantia do funcionamento, aquisição de gêneros alimentícios e gás de cozinha a serem utilizados no preparo da merenda dos alunos” (Goiânia, 2003).

Dessa forma, o município continuou a adquirir e a entregar alguns gêneros alimentícios para as instituições educacionais, e estas, por sua vez, passaram a receber o repasse financeiro do PAFIE (Tesouro Municipal) relativo à contrapartida financeira ao PNAE, e a adquirir outra parte dos alimentos que compunha o cardápio, realizando assim uma gestão semidescentralizada.

Como já foi visto, o PNAE constitui-se como um programa de repasses financeiros de caráter suplementar. Logo, estados, municípios e Distrito Federal precisam aplicar recursos suficientes para que a sua execução ocorra, como está definido em seus regramentos. No entanto, é necessário ressaltar que não há um percentual ou valor predefinido nas legislações vinculadas ao PNAE sobre qual deveria ser o valor destinado à contrapartida. Nesse caso, fica a cargo de estados, municípios e Distrito Federal qual valor aplicar.

No município de Goiânia, não há registro de normativa que determine o valor *per capita* da contrapartida a ser empregado na alimentação escolar. Porém, esta é realizada por intermédio dos recursos do Tesouro Municipal (recursos oriundos da cota obrigatória de impostos para a educação), mesmo que o valor aplicado na alimentação escolar seja glosado posteriormente.

A efetiva descentralização dos recursos financeiros repassados pelo PNAE, via FNDE, foi instituída no município de Goiânia por meio da Lei nº 10.164, de 10 de maio de 2018, que instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola (PRÓ-MERENDA). Houve então a descentralização dos recursos financeiros destinados à alimentação nas escolas, creches e escolas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, no município de Goiânia, por intermédio do repasse direto para as escolas para a aquisição e preparação de alimentos. A relatora do projeto de lei utilizou a mesma nomenclatura do programa vinculado ao FNDE (PDDE), o que pode causar estranheza ao leitor. No entanto, trata-se de um programa municipal para a efetivação da escolarização no município, como esclarece o Artigo 4º da referida lei:

O Executivo Municipal informará ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a adoção do procedimento descentralizado de repasse de recursos pelo presente estatuto legal.

Art. 5º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, via Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Goiânia, 2018).

A descentralização dos recursos para alimentação escolar, como já relatado, era uma necessidade evidenciada pela Secretaria Municipal de Educação. No final do ano de 2018, o FNDE noticiou um instrumento chamado “Cartão PNAE”, o qual viria como substituto às antigas formas de pagamento no modelo descentralizado (como cheque). Mas apenas duas secretarias seriam os pilotos (São Paulo e Bahia).

O município de Goiânia vislumbrou uma oportunidade de realizar a descentralização utilizando o “Cartão PNAE”. Nesse sentido, solicitou adesão do município ao modelo de repasses de recursos provenientes do PNAE pelo Cartão de Pagamento PNAE do Banco do Brasil. Apesar de a ferramenta oferecer mecanismos para dar transparência, não há um dispositivo que socialize esses dados com a comunidade em geral.

Então, a partir da oficialização, as parcelas financeiras do programa migraram para uma nova conta com a funcionalidade específica para atender à demanda. Dessa forma, Goiânia realizou a implantação e utilização da ferramenta “Cartão PNAE”, sendo o primeiro<sup>22</sup> município a executar os recursos vinculados ao PNAE, de forma descentralizada, por meio do uso de um cartão vinculado ao CPF do responsável legal da Unidade Executora.

Assim, a partir do mês de agosto do ano de 2019, os recursos federais oriundos do PNAE passaram a ser disponibilizados às instituições educacionais por meio das Unidades Executoras - UEx: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à instituição, comumente chamadas de “Conselho Escolar”, “Conselho Gestor”, “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres” e similares, como já vimos anteriormente.

Para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, vinculadas ao município de Goiânia, foi elaborado um Termo de Convênio para a transferência dos recursos oriundos do PNAE, conforme orienta a Resolução CD/FNDE/MEC nº 006, de 8 de maio de 2020, em seu artigo 10, § 1º:

§ 1º No caso de a EEx optar em repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às escolas de que trata este artigo, somente poderá fazê-lo mediante

---

<sup>22</sup> FNDE entrega cartão PNAE para escolas. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13061-fnde-entrega-cart%C3%A3o-pnae-para-escolas-de-goi%C3%A2nia>. Acesso em: 22 nov. 2022.

formalização de termo de convênio, na forma estabelecida na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016 (Brasil, 2020).

A EEx do município de Goiânia com a descentralização de todo recurso para gestão da UEx já não tinha problemas com armazenamento, logística e estoques insuficientes das instituições. No entanto, essa passou a ter as preocupações com a formação e capacitação das UEx para a execução do programa e gestão completa do recurso, bem como o acompanhamento e fiscalização dessa gestão realizada nas mais de 300 instituições.

Com a descentralização, as instituições puderam manter no estoque o quantitativo a ser utilizado em menos de 15 dias, conseguindo organizar os produtos em melhor acondicionamento, evitando descartes e a existência de produtos vencidos. Então, as instituições educacionais passaram a receber os hortifrutigranjeiros e panificados frescos e em tempo hábil para a execução do cardápio.

No ano de 2020, a descentralização dos recursos da alimentação escolar estava estabelecida. As verbas referentes ao PNAE e contrapartida do Tesouro eram disponibilizadas mensalmente para o cumprimento do cardápio estabelecido.

Com a pandemia e a suspensão das aulas, e a autorização legal para distribuir alimentação fora do ambiente escolar, a descentralização foi um fator que facilitou o atendimento de forma rápida às famílias.

Nesse período pandêmico, o município de Goiânia disponibilizou kits de alimentos a todos os alunos, sem recorte de idade ou aspecto socioeconômico e em todos os meses, de abril de 2020 a dezembro de 2021. Sendo assim, foi uma realidade não apresentada em outros municípios do Estado de Goiás, como evidencia o Relatório de nº 01, do Tribunal de Contas do Município:

Quanto à abrangência do benefício, apenas 38,46% dos municípios acompanhados disponibilizaram alimentos a todos os alunos da rede pública municipal de ensino, em atendimento à diretriz da universalidade do atendimento no âmbito do programa suplementar à educação. Nos outros 61,54% os gêneros alimentícios foram oportunizados somente a alguns alunos, de modo que a focalidade/seletividade utilizou-se de recortes sociais, normalmente valendo-se de cadastros no Programa Bolsa Família e informações do Programa Cadastro Único, bem como famílias em situação de vulnerabilidade social (Goiás, 2020, p. 5).

As dificuldades financeiras dos municípios se deram devido à baixa arrecadação do período em função da pandemia. Para além disto, todo recurso utilizado nessa finalidade não poderia ser computado como MDE.

No ano de 2022, com o retorno de todos os alunos sem escalonamento, e com o preço dos alimentos sofrendo com a inflação, Ferreira *et al* (2023, s./p), analisou:

A inflação de alimentos no Brasil voltou a ser foco em 2022. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fechou o ano com alta de 5,8%, sendo o grupo alimentação e bebidas responsável por quase metade deste resultado. Sua elevada contribuição para a inflação, que também foi observada em anos anteriores, reflete a volatilidade e o grau de importância do grupo na cesta de consumo da população do país.

Diversos fatores podem explicar o comportamento desses preços. Altas de custos de produção, por exemplo, devido à elevação dos preços internacionais dos fertilizantes, somadas às adversidades climáticas decorrentes do fenômeno La Niña, que reduziu a produção de importantes culturas, afetaram significativamente os preços no varejo. Ao analisar a trajetória dos preços ao longo do ano, verifica-se que, além de as altas observadas na entressafra terem sido consideravelmente maiores do que as quedas nos períodos de colheita, algumas culturas ainda apresentaram comportamento atípico em 2022 (Ferreira *et al.*, 2023, s.p.).

Mesmo diante dessa realidade, não se observou uma maior suplementação de recursos do PNAE por parte da União, nem mesmo correção dos valores *per capita*, o qual havia sido reajustado somente em 2017. No caso de Goiânia, percebeu-se que houve um substancial aumento na aplicação dos recursos do Tesouro Municipal para abarcar a alimentação escolar<sup>23</sup>.

Então, para conseguir subsidiar a alimentação escolar, foi proposto um aumento da contrapartida do município em 40%, como informa a reportagem de Carneiro (2022, s./p.):

Em Goiânia, a rede municipal oferece cinco refeições nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIS), três nos colégios integrais e uma nos colégios regulares [...] Atualmente, a Prefeitura recebe R\$ 12 milhões por ano do PNAE. A contrapartida municipal prevista era de outros R\$ 12 milhões. Entretanto, em abril, o valor teve um aumento de 40% e chegou a R\$ 16,8 milhões.

À frente, na pesquisa, será observado que foi necessário mais de 40% de aumento para que as instituições conseguissem cumprir com o cardápio, de acordo com as normativas estabelecidas no programa. Ainda carece informar que, para o reajuste da *per capita* da contrapartida do município, não foi publicado nenhum ato normativo que regimentasse este feito.

---

<sup>23</sup> Análise realizada no próximo tópico.

### 3.2 FINANCIAMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

Os valores repassados pelo PNAE, como já explanado, sofrem influências das variações do valor *per capita* determinado a cada modalidade. Outra variável é o número de alunos matriculados por modalidade. Para tanto, a fim de se ter uma visão integral do comportamento do financiamento do PNAE, explorou-se, neste trabalho, o Censo Escolar dos anos de 2010 a 2022, divulgado pelo Inep. Silva (2019, p. 26) explica que,

Para efetuar os repasses às unidades federativas, o FNDE baseia-se nos dados do Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para auferir o montante de alunos no ano anterior ao do atendimento. As transferências são realizadas de maneira automática em contas específicas das unidades executoras, em dez parcelas mensais (fevereiro a novembro), sem a necessidade de convênio, contrato ou qualquer outro instrumento. Também são consideradas para cálculo do valor do repasse as diferentes modalidades de ensino.

Na Tabela 6, a seguir, pode-se observar o comportamento das matrículas no município de Goiânia, no período pretendido e por modalidade de atendimento.

**Tabela 6** – Número de Alunos Matriculados na rede pública de ensino do município de Goiânia

Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental <sup>1</sup>	EJA	AEE	Total de matrículas
	Creche	Pré-Escola				
2010	5.156	6.386	78.918	3.029	1.248	94.737
2011	5.867	7.220	76.105	2.867	1604	93.663
2012	6.474	8.020	78.335	2.696	1845	97.370
2013	6.744	8.846	72.012	8.678	1.794	98.074
2014	7.587	9.306	70.126	7.443	1.767	96.229
2015	8.867	10.415	68.085	6.511	1.845	95.723
2016	9.508	12.637	66.155	6.512	1.887	94.812
2017	9.378	14.014	66.856	6.847	2.447	99.542
2018	9.548	14.572	66.149	6.220	2.790	99.279
2019	11.626	14.583	66.552	5.798	2.858	101.417
2020	12.120	15.743	66.930	5.349	2.702	102.844
2021	13.255	15.497	68.501	4.363	2.641	104.257
2022	12.910	15.599	68.198	3.890	2.703	103.300

<sup>1</sup> Nota: Não foi informado o número de alunos em atendimento integral na modalidade.

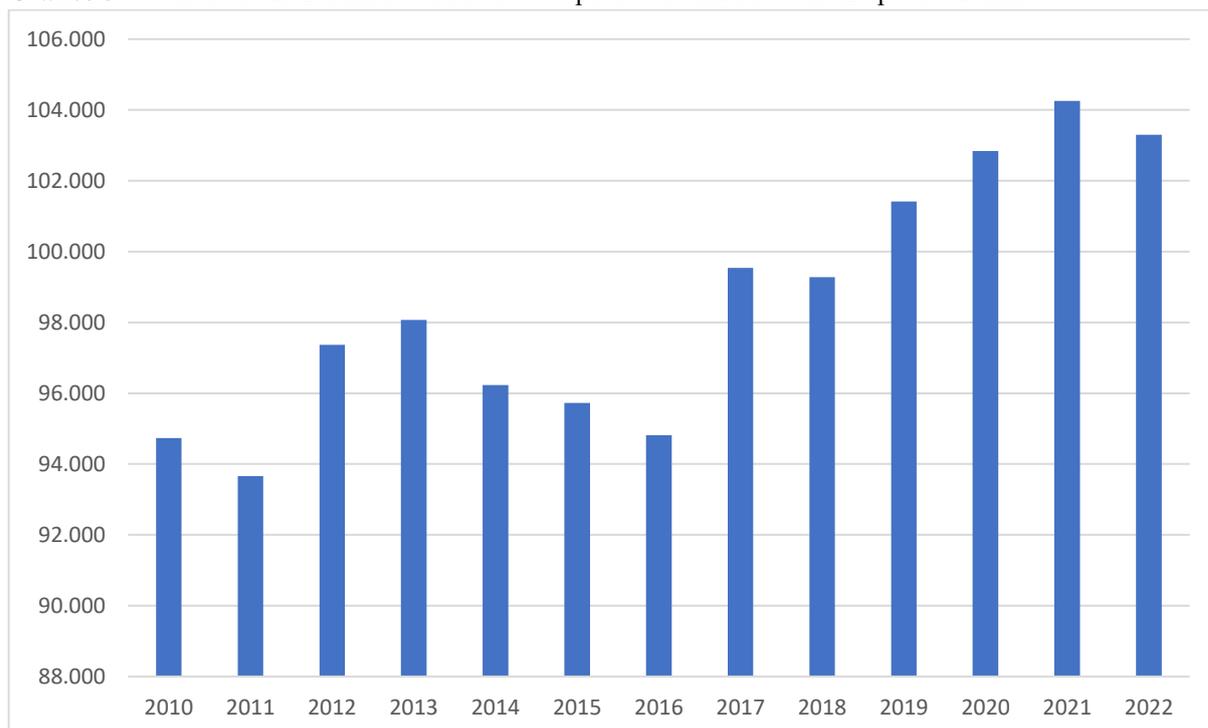
Fonte: Inep – Censo Escolar 2022.

O Gráfico 5, abaixo, demonstrou o número total de matrículas realizadas ano a ano a partir de 2010 até o ano de 2022. No município de Goiânia, pode-se observar que as matrículas do ensino fundamental foram reduzindo, dando lugar às matrículas das modalidades de creche e pré-escola, além da proposta de aumento das instituições educacionais que atendam em

período integral os alunos do ensino fundamental. No entanto, o Censo Escolar, no que tange ao município de Goiânia, não especificou os educandos atendidos no período integral.

Vale destacar o interessante movimento que ocorreu nas matrículas nos anos de 2020 e 2021, em pleno período pandêmico, oscilação que pode evidenciar uma migração das matrículas da rede privada para a rede pública no momento de crise econômica e social.

**Gráfico 5** – Número de alunos matriculados na rede pública de ensino do município de Goiânia



**Fonte:** Inep- Censo Escolar 2010- 2022.

Para se entender esse movimento de evolução das matrículas, foi necessária a análise das matrículas por modalidade. Cabem aqui algumas pontuações sobre a evolução das matrículas do ensino fundamental, no ensino público da Prefeitura de Goiânia. Ao se contrapor as matrículas do ano de 2010 e 2022, foi percebida uma redução significativa no número de matrículas, cerca de 13 pontos percentuais, como se pode visualizar no Gráfico 5, acima.

Esta redução de atendimento não se deve somente a um fator, pelo contrário, além da evasão escolar, elenca-se que, durante os anos de 2013 a 2020, a rede pública de ensino do município passou a fechar turmas do ensino fundamental (anos finais), passando-as para a responsabilidade do Estado.

Outra informação relevante é a transformação de instituições de ensino já existentes em Escolas de Tempo Integral, conforme corrobora o Programa para as Escolas Municipais com Atendimento em Tempo Integral da Secretaria Municipal de Ensino de Goiânia:

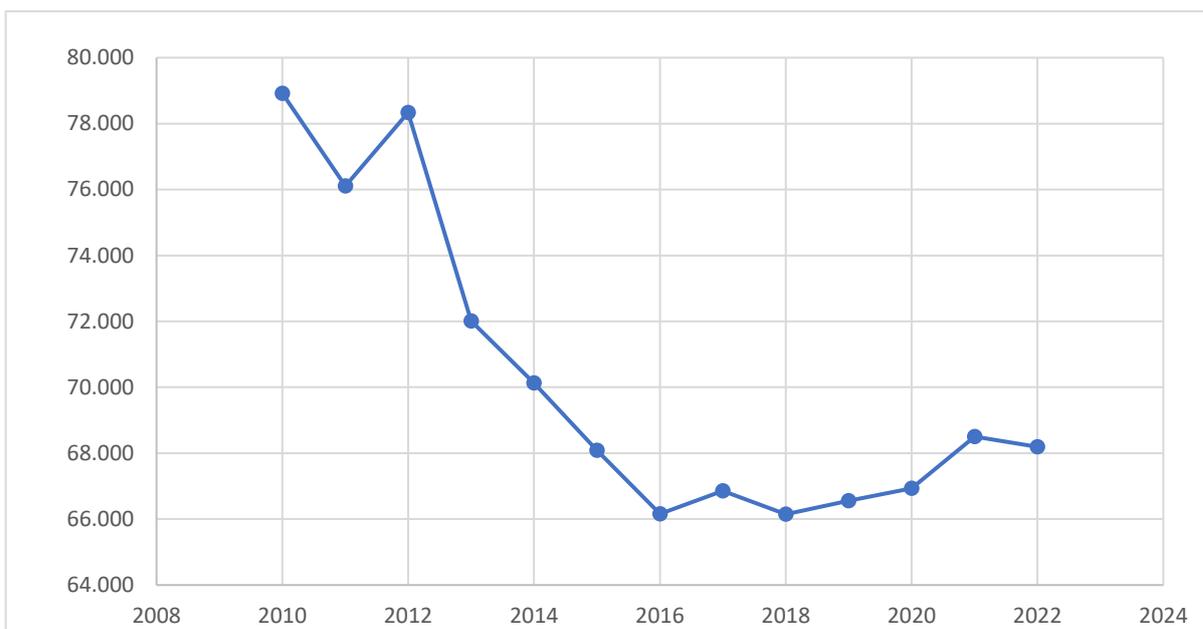
[...] escola em Templo Integral se faz necessária não somente pelo fato de proporcionar um espaço no qual a criança e o adolescente permanecerão um período de tempo diário maior, mas, sobretudo, porque proporciona aos filhos da classe trabalhadora o acesso aos bens culturais (Goiânia, 2009, p. 5).

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014-2024, foi publicado por intermédio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e estabeleceu 20 metas e suas respectivas estratégias para manutenção e desenvolvimento do ensino em todas as modalidades.

Desse modo, uma das metas do PNE que visa ampliar a jornada escolar é a “Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.” Dentre tantos aspectos a serem pensados para a realização dessa meta, como formação docente, estrutura física, chama atenção o fato de a alimentação escolar não ser levantada como uma estratégia a ser viabilizada.

Assim, não se observa uma maior preocupação nem sequer em outras metas a serem cumpridas. Compreende-se, pois, que os gastos com a alimentação do educando não são considerados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, é necessário refletir-se que a educação integral, seja na educação infantil ou no ensino fundamental e médio, causa um vultuoso impacto financeiro, devendo esta despesa ser objeto de discussão na agenda política.

Como já foi dito neste estudo, na proposta do PNAE, os alunos que são atendidos em creches em período parcial recebem, em sua alimentação, 30% das suas necessidades nutricionais diárias de energia, já os alunos matriculados em tempo integral devem receber 70% das suas necessidades nutricionais diárias de energia.



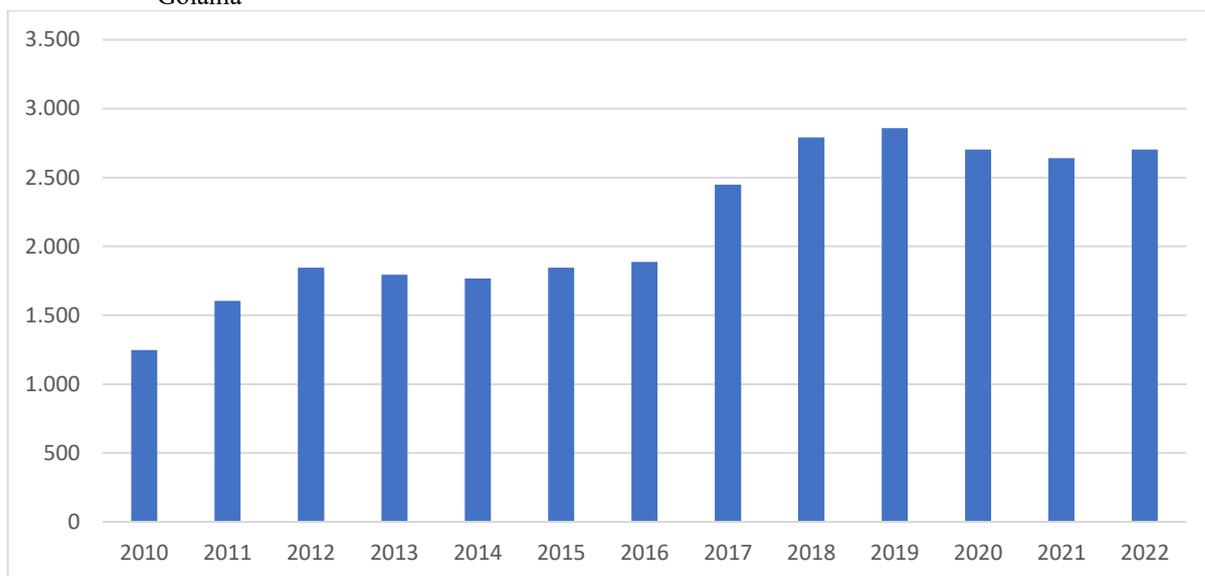
**Fonte:** Inep- Censo Escolar, 2022.

O inverso do ensino fundamental acontece com a educação infantil, quando são comparados os anos de 2010 e 2022. O número de matrículas na educação infantil, no município de Goiânia, teve um salto passando de um total em torno de 10.000 matrículas em 2010 para quase 30.000 em 2022. Isso se deve a inclusão da educação infantil no FUNDEB a partir de 2007, bem como ao Programa ProInfância, que propiciou a construção de vários Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) do tipo padrão e a aquisição de salas modulares ampliando o atendimento em CMEIs já existentes, e a abertura de turmas de pré-escola em escolas regulares, no intuito de atender o PNE, que, em sua Meta 1, determinava:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (Brasil, 2014a).

Por meio do Gráfico 7, abaixo, percebe-se o crescimento de 2010 a 2022 das matrículas na educação infantil, sendo creche e pré-escola.

**Gráfico 7** – Evolução das Matrículas da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino do município de Goiânia



**Fonte:** Inep- Censo Escolar, 2022.

Sobre a EJA, essa é uma modalidade de ensino destinada às pessoas que não completaram os estudos da educação básica na idade regular, cujo objetivo é oferecer oportunidade de aprendizagem para os que desejam retomar.

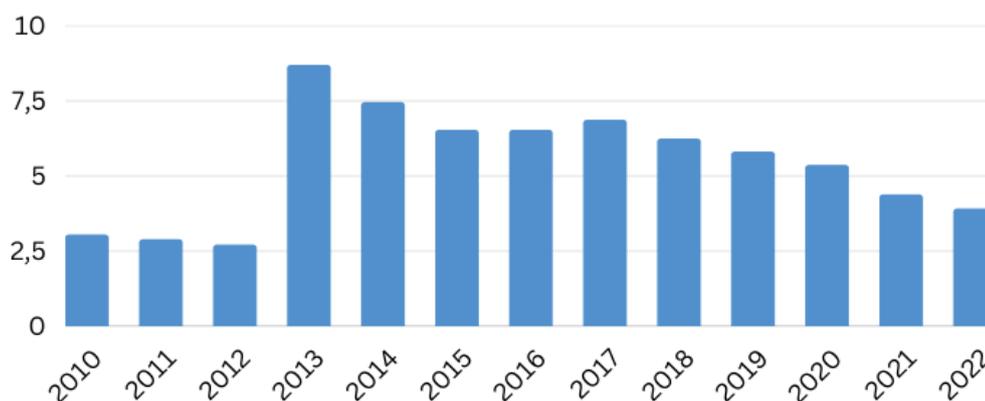
Os alunos da EJA enfrentam desafios adicionais na aprendizagem, tendo em vista as obrigações com trabalho, responsabilidades familiares, dentre outras. Sendo assim, o município de Goiânia buscou alternativas para viabilizar a EJA, e uma das ações foi o Programa Estudar Sem Fome, o qual “espera contribuir para a redução da evasão e repetência escolar, somando-se ainda a inúmeras iniciativas de erradicação da carência nutricional, realizadas por diferentes organismos sociais, na luta incansável por uma sociedade mais humana e com menos exclusão social”. Então, implementado a partir do ano de 2003, o qual perdura até o exercício vigente,

O Projeto Estudar sem Fome foi criado pela rede municipal de educação de Goiânia, em 2003, com o objetivo de se somar a inúmeras iniciativas em combate a fome e a pobreza, como propõe o Projeto Fome Zero. [...] Ele foi organizado a partir das solicitações e discussões empreendidas e sistematizadas ao longo de um projeto de Pesquisa da EAJA, que no final de 2001 e 2002 apontou para a necessidade de uma merenda adequada à realidade dos alunos jovens e adultos (Goiânia, 2003).

Esse programa visa garantir um jantar para os educandos da EJA no início das aulas, incentivando a diminuição da evasão e aumentando a frequência dos educandos.

Conforme o Gráfico 8, a seguir, a modalidade de atendimento Educação de Jovens e Adultos (EJA) obteve seu ápice de matrículas no ano de 2013 e queda de matrículas nos próximos anos, não havendo documentos que expliquem esse evento.

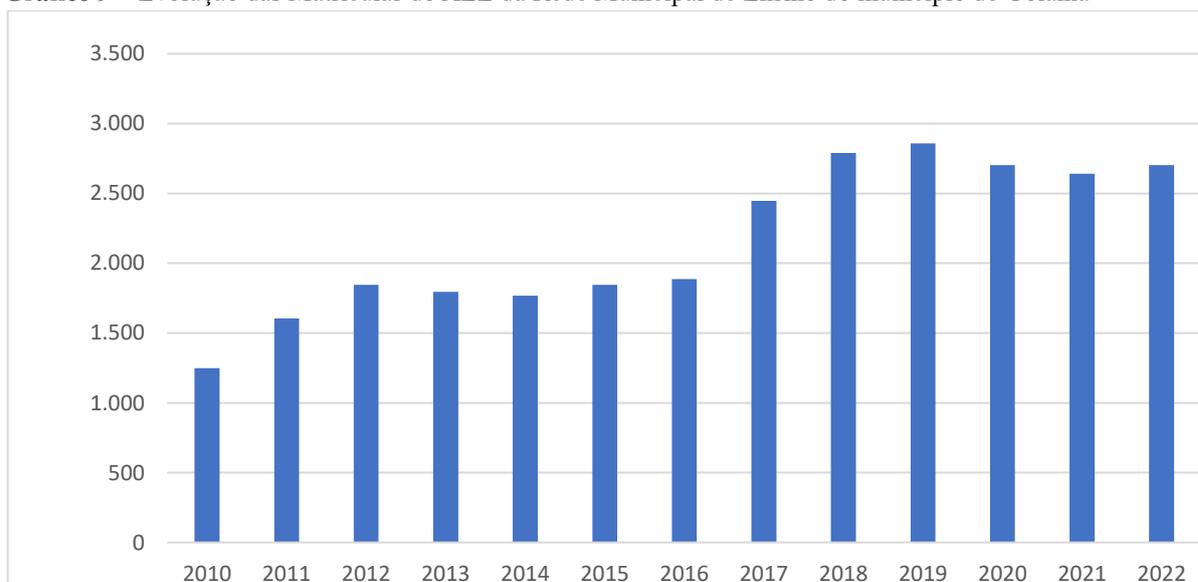
**Gráfico 8** – Evolução das Matrículas da Modalidade de Educação de Jovens e Adultos da Rede Municipal de Ensino do município de Goiânia  
(Escala em milhares)



**Fonte:** Inep- Censo Escolar, 2010- 2022.

No que tange aos atendimentos Educacionais Especializados no município, aumentou-se o número de matrículas. Tal fato muito se deve à política de inclusão, implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa Escola Acessível, concurso para intérpretes de língua de sinais, convênio com escolas especiais como ASCEP, CORAE, APAE e Pestalozzi.

**Gráfico 9** – Evolução das Matrículas do AEE da Rede Municipal de Ensino do município de Goiânia



**Fonte:** Inep- Censo Escolar, 2010-2022.

Foi possível visualizar, com a análise da evolução das matrículas dos educandos na Rede Municipal de Ensino em Goiânia (RME), que houve um significativo aumento no número de atendimentos, sendo a educação infantil a maior ampliação e o ensino fundamental o maior declínio, devendo-se levar em consideração o aumento de vagas integrais nessa modalidade.

A fim de analisar como se comportou a aplicação dos recursos oriundos do PNAE no município de Goiânia, foram trazidos os valores liquidados em toda a Prefeitura de Goiânia, os valores liquidados do FMMDE e os valores liquidados do PNAE.

Destaca-se que as modalidades de matrículas em que houve aumento referem-se a modalidades que recebem maior recurso, como o AEE: R\$ 0,52 e instituições integrais: R\$ 1,07, em detrimento ao ensino fundamental, que houve redução no número de matrículas, e recebe R\$ 0,36.

Em princípio, cabe ressaltar que os valores liquidados da Prefeitura referem-se a todas as despesas dos órgãos a ela vinculada, sejam elas correntes (incluindo folha de pagamento de servidores) ou de capital (incluindo mobiliários, obras e outros investimentos).

Ainda se esclarece que os valores liquidados do FMMDE também contemplam as despesas correntes e de capital. Para além, salienta-se que o FMMDE não abrange os recursos vinculados à cesta de impostos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por mais que esse recurso possa ser gasto com despesas de MDE, no município de Goiânia este é utilizado, em sua totalidade, somente para pagamento de folha de servidores que estão em exercício nas instituições educacionais.

Dessa maneira, com a finalidade de análise dos recursos efetivamente liquidados no município de Goiânia destinados a atenderem a alimentação escolar com o PNAE, buscou-se, no orçamento da Prefeitura de Goiânia/Secretaria Municipal de Educação, estas informações. Porém, não foram encontrados os relatórios contábeis da Prefeitura de Goiânia em seus *sites* de transparência. Assim, eles foram solicitados, formalmente, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Ouvidoria do município.

Após o retorno dessa solicitação, foi possível, ainda, identificar os repasses do PNAE/FNDE dentro do orçamento da Prefeitura/ Secretaria Municipal de Educação por intermédio das codificações das fontes de recursos dentro do projeto/atividade referente à alimentação escolar. No período proposto, notou-se que este recurso foi identificado no orçamento com duas fontes distintas.

Na análise do orçamento da Educação do Município de Goiânia, utilizou-se das codificações orçamentárias para identificar os valores liquidados com os recursos oriundos do

PNAE e do Tesouro Municipal. Já para identificar os gastos relativos à alimentação escolar no orçamento, o filtro foi o projeto/atividade “2018 – Fornecimento de Merenda Escolar para RME”.

No que tange ao PNAE, somente uma natureza de despesa é permitida: material de consumo, que, na Portaria STN nº 448/2002, foi definido como “aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos” (Brasil, 2002). Isso porque, segundo § 2º, Artigo 5º, da Lei nº 11.947/2009, “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”, sendo vedado qualquer outro gasto.

De 2010 a 2011, no município de Goiânia, as despesas inerentes ao PNAE foram realizadas na fonte 20, que, de acordo com a Tabela de Codificação das Fontes de Recursos<sup>24</sup>, referem-se às “Transferências de Convênios - União/Educação”.

Pelo fato de o PNAE não se tratar de um programa de transferência financeira, que careça de convênio para se realizar, a partir de 2012, a codificação dos recursos oriundos do PNAE foi alterada para a Fonte 15, que se refere à “Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE”, sendo mais coerente para a execução do programa.

Teve-se a pretensão de trabalhar com as despesas correntes (excluindo a folha de pagamento dos servidores), com o intuito de visualizar qual a dimensão do PNAE frente aos gastos correntes. No entanto, não foi possível porque o arquivo encaminhado pela Prefeitura não continha a natureza da despesa.

Segue, abaixo, a Tabela 7, com os valores liquidados da Prefeitura de Goiânia, FMMDE e PNAE Goiânia para fins de análise.

**Tabela 7** – Valores liquidados / Prefeitura de Goiânia – FMMDE-PNAE Goiânia  
(valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)

<b>ANO</b>	<b>VALOR LIQUIDADO PREFEITURA DE GOIÂNIA</b>	<b>VALOR LIQUIDADO FMMDE</b>	<b>VALOR LIQUIDADO PNAE - GOIÂNIA</b>
------------	--	----------------------------------	---

<sup>24</sup> Disponível em: [https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/06/fontes\\_2020.pdf](https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/06/fontes_2020.pdf).

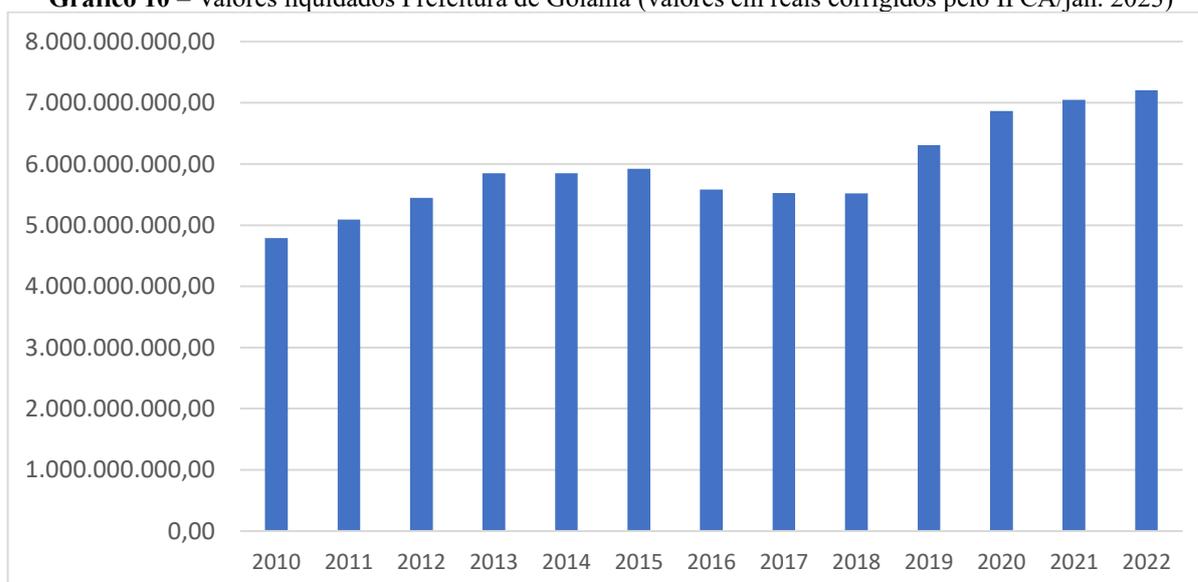
2010	4.786.797.892,70	903.327.453,74	15.810.913,04
2011	5.093.359.596,76	950.781.984,46	15.995.766,74
2012	5.449.064.829,54	602.227.514,07	21.768.191,48
2013	5.846.459.054,96	627.749.073,99	19.170.621,36
2014	5.851.087.262,93	664.241.876,32	18.370.616,56
2015	5.923.327.948,64	658.003.904,61	12.813.922,94
2016	5.584.353.072,55	647.411.639,56	19.711.040,19
2017	5.524.846.515,15	699.501.957,35	18.169.309,57
2018	5.519.778.080,70	676.015.540,92	15.081.643,08
2019	6.305.336.407,70	837.432.833,43	15.036.475,00
2020	6.868.005.943,60	778.335.615,29	12.551.777,89
2021	7.049.184.278,81	757.912.917,93	20.054.414,64
2022	7.206.155.720,09	925.504.904,47	12.724.253,14

**Fonte:** Orçamento do município de Goiânia, 2010-2022.

Analisando a Tabela 7, acima, pode-se afirmar que, no período pretendido pelo estudo e em comparação do ano de 2010 com o de 2022, a Prefeitura de Goiânia aumentou em 50,6% os recursos aplicados em todas as áreas da prefeitura, passando de R\$ 4,8 bilhões para 7,2 bilhões como pode ser observado na Tabela 7.

Reforça-se que esses valores correspondem a todas as áreas da Prefeitura (educação, saúde, assistência social, infraestrutura e outras), bem como a todas as suas despesas (custeio e capital). O gráfico 10 explicita a evolução desses recursos.

**Gráfico 10** – Valores liquidados Prefeitura de Goiânia (valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)

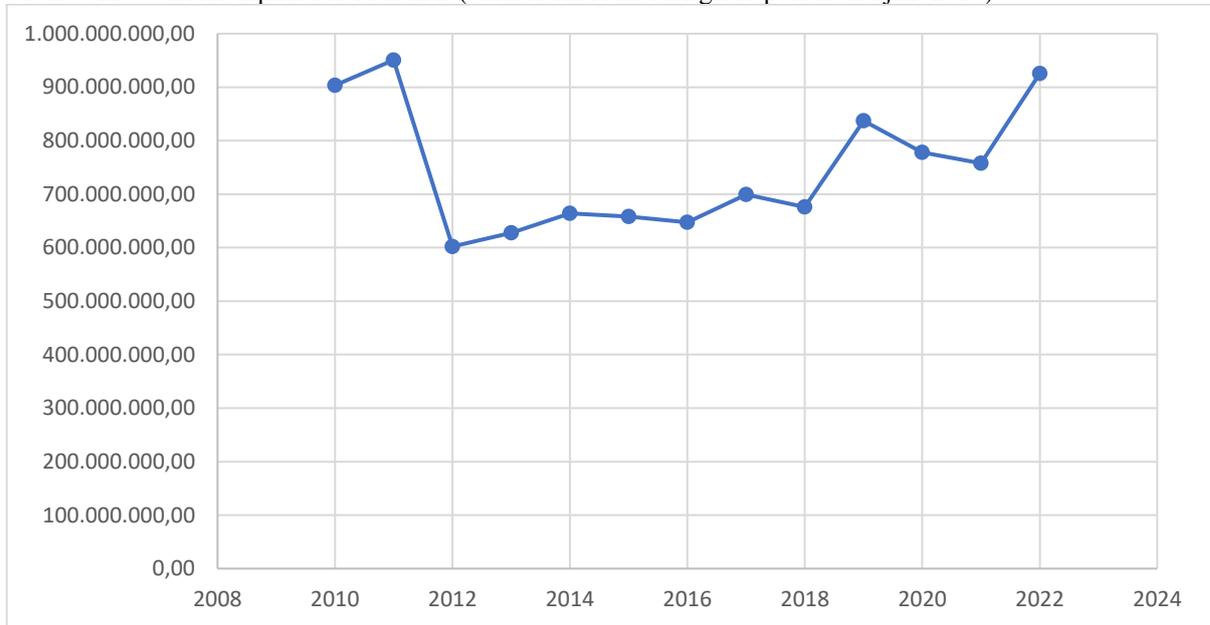


**Fonte:** Orçamento do município de Goiânia, 2010- 2022.

No que diz respeito aos valores aportados no FMMDE, pode-se observar no Gráfico 11, abaixo, que os anos de 2010 e 2011 foram o período de maior aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino em Goiânia. A partir do ano de 2012 a 2018, percebe-

se a redução da aplicação dos recursos e uma singela linearidade nos valores liquidados, mesmo com o aumento de alunos atendidos.

**Gráfico 11** – Valores liquidados FMMDE (valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)



**Fonte:** Orçamento do município de Goiânia, 2010-2022.

Com relação aos anos de 2020 e 2022, em que boa parte do período houve suspensão de aulas, ressalva-se que boa parte da folha de pagamento foi complementada com este fundo, e que as despesas correntes se mantiveram (como convênios, kits de alimentos para os alunos matriculados e serviços diversos para a manutenção do ensino a distância).

**Tabela 8** – Comparativo valores liquidados – FMMDE-PNAE Goiânia  
(valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)

ANO	VALOR LIQUIDADO (FMMDE)	VALOR LIQUIDADO RECURSO PNAE	PERCENTUAL DO PNAE DENTRO DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL (%)
-----	-------------------------	------------------------------	--

<b>2010</b>	903.327.453,74	R\$ 15.810.913,04	1,75
<b>2011</b>	950.781.984,46	R\$ 15.995.766,74	1,68
<b>2012</b>	602.227.514,07	R\$ 21.768.191,48	3,61
<b>2013</b>	627.749.073,99	R\$ 19.170.621,36	3,05
<b>2014</b>	664.241.876,32	R\$ 18.370.616,56	2,77
<b>2015</b>	658.003.904,61	R\$ 12.813.922,94	1,95
<b>2016</b>	647.411.639,56	R\$ 19.711.040,19	3,04
<b>2017</b>	699.501.957,35	R\$ 18.169.309,57	2,60
<b>2018</b>	676.015.540,92	R\$ 15.081.643,08	2,23
<b>2019</b>	837.432.833,43	R\$ 15.036.475,00	1,80
<b>2020</b>	778.335.615,29	R\$ 12.551.777,89	1,61
<b>2021</b>	757.912.917,93	R\$ 20.054.414,64	2,65
<b>2022</b>	925.504.904,47	R\$ 12.724.253,14	1,37

**Fonte:** Orçamento do município de Goiânia, 2010-2022.

A Tabela 8, acima, mostra qual o percentual que significa o PNAE dentro do orçamento da educação do município de Goiânia. O programa que atende todos os alunos, em todos os dias letivos, não tem expressividade no orçamento municipal.

Percebe-se que o mesmo movimento que aconteceu no governo federal, aconteceu no município de Goiânia. Embora os valores liquidados do FMMDE tenham aumentado, o percentual do recurso aplicado no PNAE diminuiu, como observamos nos anos de 2019 e 2022.

Por meio da Tabela 9, abaixo, observa-se que o número de matrículas era de 94.737 alunos, em 2010, e passou para 103.300 em 2022. Assim, o montante repassado do programa para o município de Goiânia passou de R\$ 17.862.922,59 (dezessete milhões, oitocentos e sessenta e dois mil, novecentos e vinte e dois reais e cinquenta e nove centavos) em 2010, para receber um total de R\$ 13.326.951,50 (treze milhões, trezentos e vinte e seis mil, novecentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos) em 2022. Nota-se queda no aporte financeiro para execução do programa atendendo mais alunos.

**Tabela 9** – Número de Matrículas da rede pública do município de Goiânia e Valor Repassado pela União ao município de Goiânia (valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)

ANO	TOTAL DE MATRÍCULAS	REPASSE FNDE-PNAE/GOIÂNIA
2010	94.737	17.862.922,59
2011	93.663	15.936.699,17
2012	97.370	16.695.194,08
2013	98.074	17.362.686,57
2014	96.229	18.079.386,95
2015	95.723	17.896.741,42
2016	94.812	14.867.417,54
2017	99.542	16.831.508,22
2018	99.279	16.570.869,22
2019	101.417	15.306.597,63
2020	102.844	16.718.141,30
2021	104.257	15.787.860,15
2022	103.300	13.326.951,50

Fonte: Inep – Censo Escolar, 2022. Orçamento FMMDE, 2022.

Cabe destacar que para os valores aplicados no ano de 2020 e 2021 foram realizados repasses extras para que os municípios, Distrito Federal e estados garantissem a alimentação escolar. Outra informação importante foi o retorno escalonado dos alunos em agosto de 2021, onde a Prefeitura realizou a entrega dos kits de alimentos e a alimentação presencial, não condizendo com a realidade atual do programa.

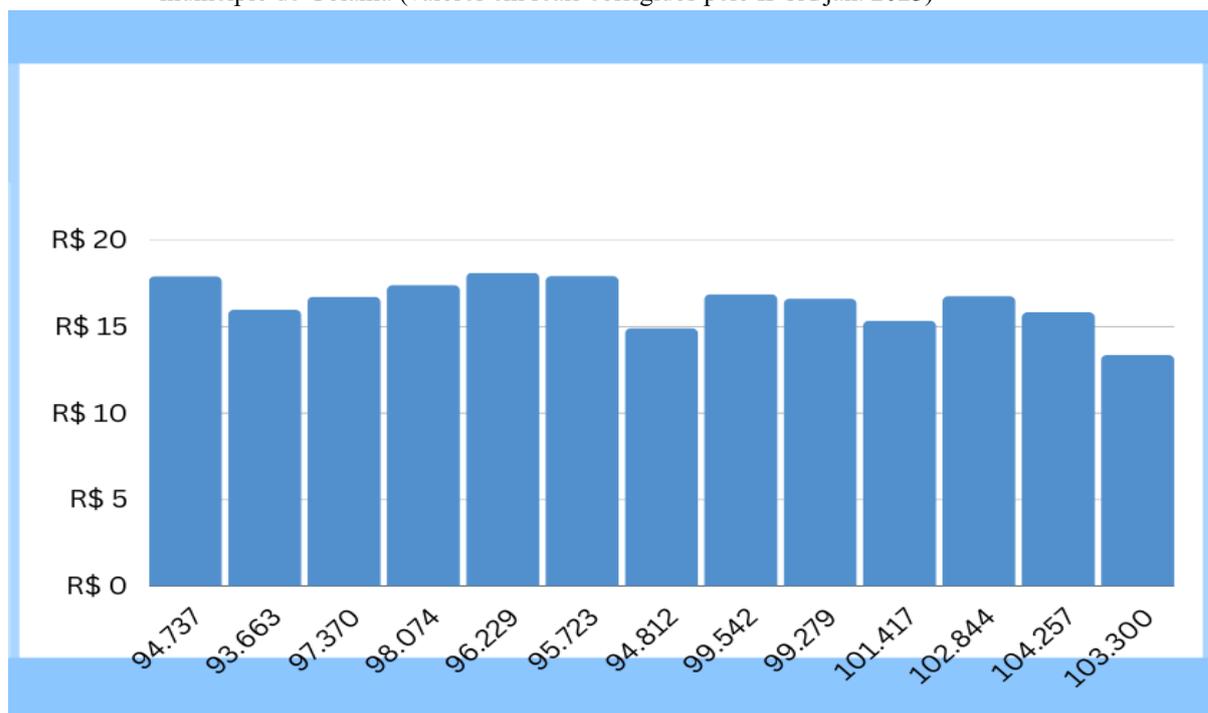
Levando em consideração as perdas inflacionárias, percebeu-se a diminuição do poder de compra do valor repassado ao município de Goiânia.

O retorno a níveis de fome dos anos 1990 pode ser atribuído à crise econômica, à pandemia e ao desmonte de políticas públicas. Avaliamos que o congelamento dos valores per capita do PNAE é parte deste desmonte e uma grave violação ao Dhana, pois, para muitas crianças, adolescentes, jovens e adultos que frequentam a escola, a alimentação escolar é indispensável em termos de suprimento das necessidades diárias de nutrição (Observatório da Alimentação Escolar, 2022, p. 3).

No período proposto, observa-se que o número de matrículas cresceu em 8,56 pontos percentuais, já o poder de compra diminuiu em 25%, como se pode visualizar no Gráfico 12, abaixo.

O município de Goiânia, em 2010, atendendo menos crianças, recebia mais recursos do que no ano de 2022, mesmo levando em consideração o número de alunos em creches e pré-escolas (que recebem cinco refeições) e a ampliação da rede de ensino integral no ensino fundamental (mínimo de três refeições), que atende 70% das necessidades nutricionais dos educandos.

**Gráfico 12** – Comparativo do valor aplicado no PNAE e do número de alunos atendidos na rede pública do município de Goiânia (valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)



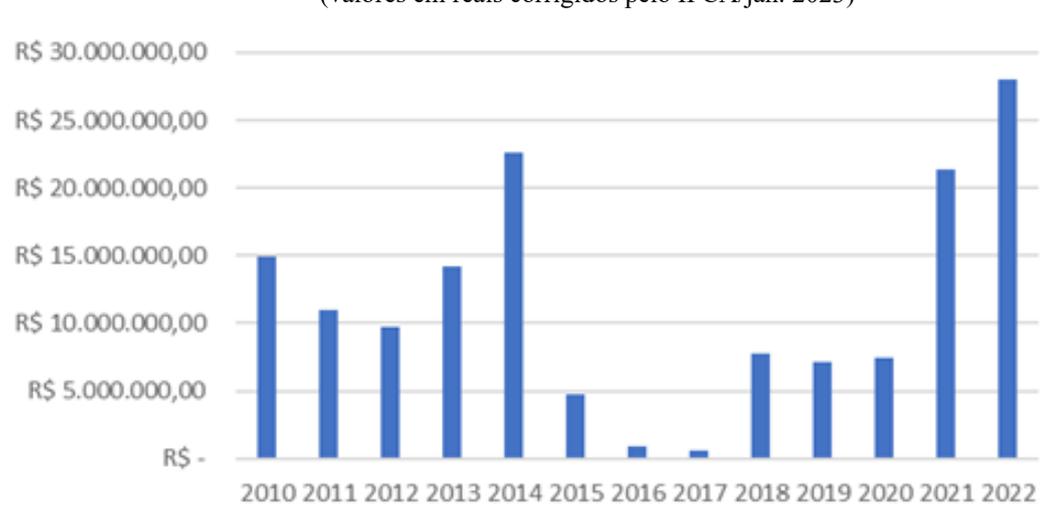
**Fonte:** Orçamento da Prefeitura de Goiânia/ Inep- Censo Escolar, 2010- 2022.

A partir dessa análise, percebe-se a necessidade do aumento da contrapartida do município para suprir o déficit de recursos e o efetivo cumprimento das determinações do programa. No que tange à complementação do recurso do PNAE, o município de Goiânia possui registros de repasse financeiro do Tesouro Municipal para a alimentação escolar em seus balancetes desde o ano de 2010.

No Gráfico 13, abaixo, observa-se um valor maior aplicado pelo Tesouro Municipal nos anos de 2010 a 2013. No ano de 2014, observa-se uma aplicação de recursos acima do padrão, a qual se deve à apuração da denúncia do MPF de desvio de recursos e de má gestão dos recursos do PNAE, em que o Tesouro Municipal precisou arcar com os pagamentos da alimentação escolar em virtude da averiguação dos órgãos de controle.

Com a descentralização a partir de 2016, percebe-se a queda da aplicação dos recursos na alimentação escolar oriunda do Tesouro Municipal, em comparação ao que era investido quando havia licitações centralizadas. Foi questionada se essa redução se deve a não haver normativas que estipulassem os valores a serem repassados no formato descentralizado, ou se porventura o modelo descentralizado traz algum tipo de vantagem para a administração pública. Ou mesmo se, após a apuração das denúncias do MPF, o controle dos gêneros alimentícios e recursos envolvidos foram mais bem realizados ou se as decisões sobre a aplicação dos recursos dependiam do governo em exercício.

**Gráfico 13** – Valor aplicado pelo Tesouro Municipal na alimentação escolar 2010-2022  
(valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)



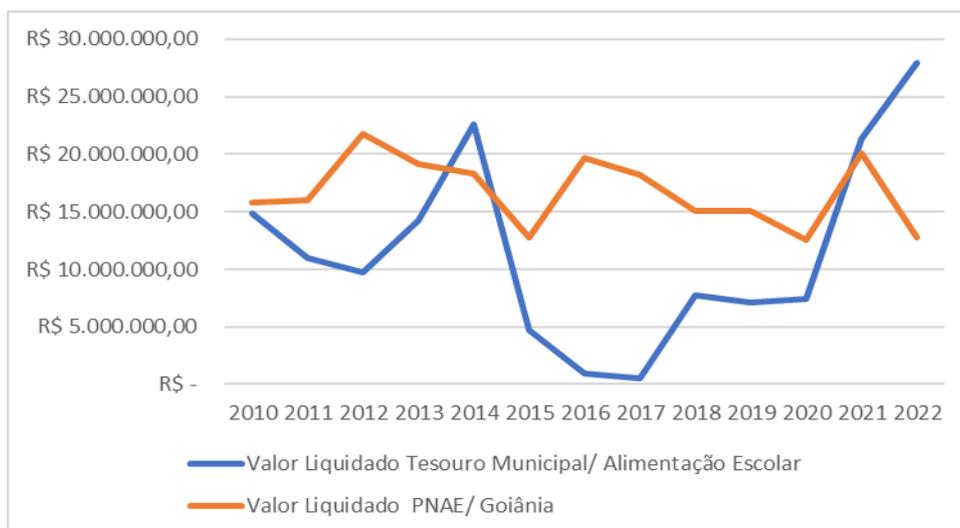
**Fonte:** Orçamento 2010-2022.

Outra situação a ser observada é o aumento considerável de investimento do Tesouro Municipal nos anos de 2021 e 2022. Em 2021, o município de Goiânia continuou a entregar kits de alimentos para todos os educandos mês a mês e manteve o retorno escalonado às aulas após a vacinação, bem como manteve a alimentação na instituição escolar.

Já no ano de 2022, foi proposto o aumento do valor *per capita* encaminhado pelo Tesouro Municipal em 40% acima do valor encaminhado pelo FNDE/PNAE. O município não publicou portaria com a *per capita*, porém, como se observa, a aplicação foi superior a 40%, demonstrando a necessidade de ampliação dos recursos tendo em vista as perdas inflacionárias.

O Gráfico 14, abaixo, traz a comparação das duas verbas que compõem a alimentação escolar no município de Goiânia. Verifica-se que o recurso do Tesouro Municipal se aproxima do valor repassado pelo PNAE no ano de 2010, superando somente no ano de 2014 e declinando a aplicação até 2017. Já em 2021, o Tesouro ultrapassou os valores liquidados no PNAE e no ano de 2022 o valor do PNAE caiu, pois os dois repasses a mais foram realizados somente em 2020 e 2021 e o município teve de arcar com maior valor para suprir a alimentação escolar.

**Gráfico 14** – Comparativo do valor aplicado no PNAE e do valor da contrapartida do município de Goiânia  
(valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)



Fonte: Orçamento Municipal de Goiânia, 2010-2022.

A Tabela 10, abaixo, mostra, detalhadamente, os valores liquidados na fonte do Tesouro Municipal e na fonte do PNAE. Desse modo, é possível identificar que, em 12 anos de análise do PNAE, percebe-se oscilações na aplicação dos recursos, terminando em 2022 com uma queda preocupante. Já a contrapartida não há um parâmetro lógico, pois pode ser que seja por falta de deliberação do programa maior.

Em outros programas como ProInfância, estados, municípios e Distrito Federal já sabem o valor a ser dispensado em suas contrapartidas, mas no PNAE não há essa determinação dentro de sua normatização. Seria um ponto a se avaliar para que não dependa do governo municipal/estadual em exercício a aplicação ou não na alimentação escolar.

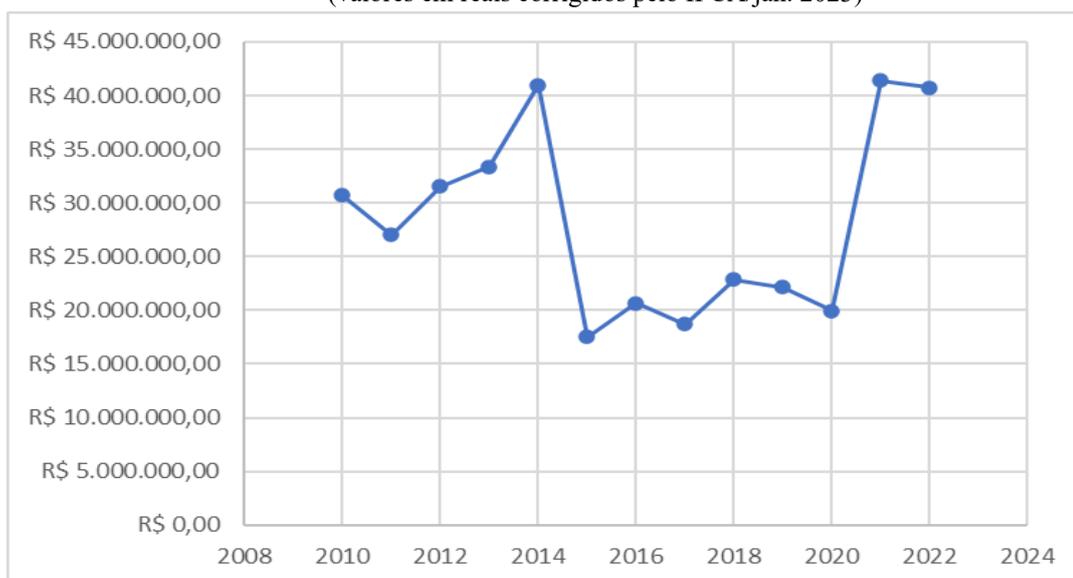
**Tabela 10** – Valor aplicado na rede pública de ensino do município de Goiânia para alimentação escolar (valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)

ANO	Valor Liquidado Tesouro Municipal/ Alimentação Escolar	Valor Liquidado PNAE/ Goiânia	Valor Total Aplicado
2010	14.887.125,10	15.810.913,04	30.698.038,14
2011	11.021.905,59	15.995.766,74	27.017.672,33
2012	9.778.527,97	21.768.191,48	31.546.719,45
2013	14.208.316,75	19.170.621,36	33.378.938,11
2014	22.632.424,09	18.370.616,56	41.003.040,65
2015	4.730.790,79	12.813.922,94	17.544.713,73
2016	938.413,34	19.711.040,19	20.649.453,53
2017	537.232,44	18.169.309,57	18.706.542,01
2018	7.769.033,51	15.081.643,08	22.850.676,59
2019	7.132.555,06	15.036.475,00	22.169.030,06
2020	7.397.501,10	12.551.777,89	19.949.278,99
2021	21.335.478,86	20.054.414,64	41.389.893,50
2022	27.999.278,99	12.724.253,14	40.723.532,13

Fonte: Orçamento Municipal de Goiânia, 2010-2022.

Ao se realizar a somatória de todo recurso investido na alimentação escolar no município de Goiânia, Gráfico 15, abaixo, nota-se uma redução acentuada na aplicação dos recursos de 2015 a 2020, obtendo real aumento a partir de 2021 e 2022. Compreende-se a necessidade de os gestores públicos entenderem a importância dessa política e dedicar a ela recursos suficientes para sua execução.

**Gráfico 15** – Montante aplicado na alimentação escolar do município de Goiânia (FMMDE/PNAE)  
(valores em reais corrigidos pelo IPCA/jan. 2023)



**Fonte:** Orçamento do Município de Goiânia, 2010-2022.

A Tabela 11 apresenta a evolução das instituições no município de Goiânia. Esse quadro foi criado a partir das informações da Sinopse Estatística do Inep de cada ano, na qual foram visualizados os estabelecimentos de ensino público municipal. As instituições filantrópicas atendidas com o PNAE, nesse documento, são consideradas privadas. Então, a fim de diferenciar as filantrópicas conveniadas com o município, a pesquisadora usou o orçamento para realizar o levantamento, a partir do programa e da natureza da despesa.

**Tabela 11** – Evolução do número de estabelecimentos educacionais públicos no município de Goiânia de 2011-2022<sup>25</sup>

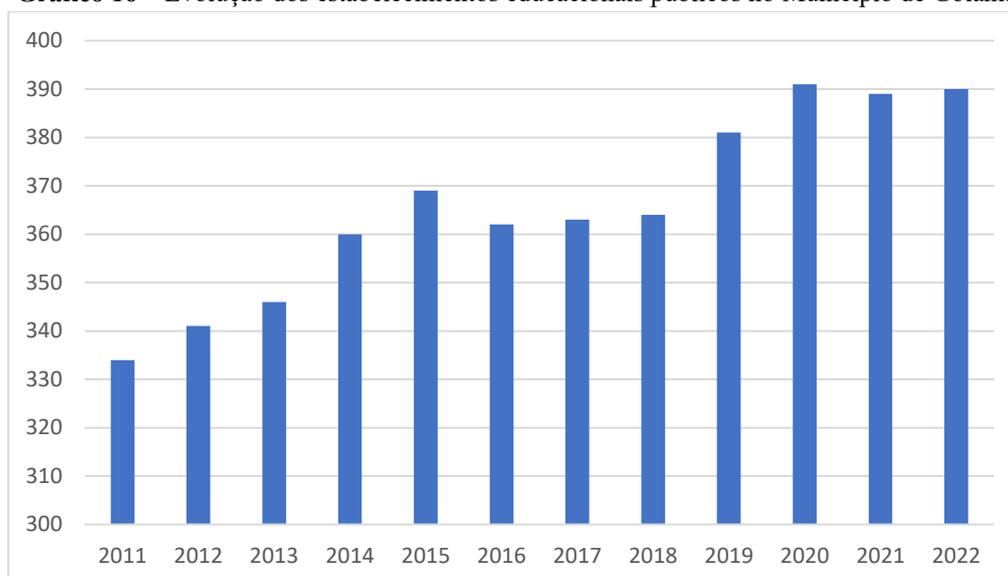
<b>Ano</b>	<b>Número de Escolas</b>	<b>Número de CMEI</b>	<b>Número de instituições filantrópicas</b>	<b>Total</b>
2011	164	130	39	334
2012	165	133	43	341
2013	165	139	42	346
2014	165	142	53	360
2015	168	149	52	369
2016	168	150	44	362
2017	168	151	44	363
2018	166	154	44	364
2019	172	161	48	381
2020	176	167	48	391
2021	178	168	43	389
2022	178	169	43	390

**Fonte:** Inep 2011-2022 e Orçamento FMMDE 2011- 2022.

Do ano de 2011 a 2022, houve um aumento de 56 (cinquenta e seis) estabelecimentos de educação. Cumpre destacar que o PNAE realiza repasses financeiros de acordo com o informado no Censo Escolar de cada ano, ou seja, caso haja inaugurações de novas escolas, CMEIs, ou mesmo alteração no tipo do atendimento de parcial para integral, o valor repassado pelo PNAE não será alterado no corrente ano. Logo, o poder público municipal deve arcar com todo gasto relativo à alimentação desses novos estudantes, sem o apoio suplementar da União.

Esclarece-se, ainda, que as instituições filantrópicas conveniadas com o município só atendem educação infantil (creche e pré-escola). Desse modo, pode-se observar o crescimento ano a ano da educação infantil no município de Goiânia, conforme Gráfico 16, a seguir.

<sup>25</sup> Como não se conseguiu a informação de quantas instituições filantrópicas eram conveniadas com o município de Goiânia em 2010, a análise partiu do ano de 2011.

**Gráfico 16** – Evolução dos estabelecimentos educacionais públicos no Município de Goiânia

**Fonte:** Inep 2011-2022 e Orçamento FMMDE 2011- 2022.

Entende-se que, em cada ano, com a abertura de novas instituições ou transformação de turmas de atendimento parcial em atendimento integral, o poder público municipal precisa aplicar mais recursos em utensílios, equipamentos de cozinha, gás, contratação de manipuladores de alimentos, bem como garantir a alimentação escolar integralmente com os recursos próprios das novas turmas.

No momento da escrita deste trabalho, o maior programa de alimentação em sistemas educacionais completa 63 anos de existência, com 14 anos da promulgação da Lei nº 11947/2009 que o normatiza. Apesar de ser uma política pública já estabelecida, não se percebe uma avaliação dos valores repassados a estados, municípios e Distrito Federal, ou seja, não se identifica nenhum tipo de planejamento com relação ao reajuste dos valores *per capita* que fazem parte da base de cálculo do programa, ou mesmo uma avaliação contínua da expansão da rede de atendimento público para que o repasse suplementar realmente complemente o valor empregado pelos municípios.

Ao longo dos anos, houve significativas transformações na estrutura educacional do município de Goiânia, com a expansão da educação infantil e AEE e mudanças na oferta do ensino fundamental para o atendimento integral. Essa transição evidencia a necessidade de se pensar sobre a garantia e segurança alimentar dos alunos matriculados nessa modalidade, visto que ela requer maior aporte de recursos.

Há muitos ataques à política de alimentação, não só relativos a reajustes financeiros inadequados, mas a déficits de servidores (manipuladores de alimentos) para a execução, bem como desvalorização e sobrecarga dos mesmos.

Outro exemplo de tentativa de desmantelamento da educação é a Lei Municipal nº 10.592, de 21 de janeiro de 2021, a qual prevê parcerias do município com ONGs e escolas particulares, a fim de aumentar a oferta de vagas com a concessão de uma “Bolsa Creche”. Isso consiste numa ajuda de custo para “as crianças constantes das listas de espera por vagas nos Centros de Educação Infantil (CMEIs)”. (Goiânia, 2021).

Para tanto, as entidades, ONGs ou escolas particulares que se interessarem deverão se cadastrar junto à Prefeitura de Goiânia e serem responsáveis por

- I** - manter sob guarda e proteção o menor, até ser devolvido a uma pessoa de sua família ou responsável legal;
- II** - ministrar ensino de qualidade ao aluno, sob supervisão da SME no que lhe couber;
- III** - não cobrar taxa de qualquer natureza dos alunos beneficiários da “bolsa creche”;
- IV** - encaminhar controle de frequência, dos alunos beneficiários da “bolsa creche” à SME mensalmente.

Essa é mais uma tentativa de terceirização da educação pública e mais uma vez a proposta não leva em consideração, minimamente, a segurança alimentar desse educando, sem contar a garantia de material didático, livros e transporte.

Como garantir alimentação escolar para os educandos que estão nesses espaços privados que, por vezes, não ofertam alimentação e, quando há, não é adequada, sendo ainda tarifada?

Fica esclarecido que as instituições filantrópicas só possuem o repasse do PNAE, não recebendo a complementação do município, o que fica a cargo da mantenedora a complementação, sendo que, por vezes, esta não recebe doações suficientes para a execução do programa. E, pior, acabam por receber produtos impróprios ou inadequados (próximo do vencimento ou proibido), não cumprindo com a proposta de dar seguridade alimentar ao educando.

Então, torna-se difícil garantir alimentação saudável e segura com um recurso que não tem constante avaliação, para que assim haja reajustes sistematizados. Com aumento da inflação dos alimentos, aumento dos alunos matriculados, aumento da oferta de alimentos, de acordo com as normativas do programa, necessita-se de monitoramento para que essa política pública de Estado não se perca aos poucos.

Observa-se que, mesmo sendo a capital com boa arrecadação de impostos e uma estrutura organizada, o município de Goiânia tem dificuldades no financiamento do PNAE.

Observa-se a dificuldade com os tipos de gestão dos recursos adotados, o que pode impactar diretamente o financiamento. O município de Goiânia passou por três dos quatro tipos possíveis de gestão do programa e ainda possui entraves com a transparência e o acompanhamento.

Considerando as normativas do programa que realizaram os reajustes no PNAE, nota-se um grande lapso de tempo entre as revisões monetárias *per capita*, sendo que, quando esses ocorriam, não cobriam minimamente a inflação acumulada no período.

A partir das análises financeiras e da visualização da queda real do poder de compra, não há que se questionar a dificuldade dos municípios em conseguir atender todas as especificidades do programa com um recurso que reduziu ano após ano.

Portanto, observa-se a modificação dos atendimentos da rede, bem como sua ampliação ao longo do período proposto (2010 a 2022), e como o município teve de arcar com a alimentação das novas turmas abertas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE é um bom exemplo de como a política de Estado se manifesta na prática, uma vez que é regido por leis e normas específicas, como a Lei nº 11.947/2009, e tem como princípios a universalidade, a integralidade e a participação da comunidade escolar. O programa busca não apenas fornecer refeições, mas também promover a educação alimentar e a inclusão de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, contribuindo para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais.

Sendo assim, esta pesquisa evidencia os efeitos positivos do PNAE na qualidade da educação, incluindo o aprimoramento do desempenho acadêmico, o auxílio na diminuição da evasão escolar e a promoção de hábitos saudáveis entre os educandos.

Logo, o PNAE é uma manifestação concreta da política de Estado que busca assegurar a alimentação adequada e saudável dos estudantes. Então, não há o que se questionar sobre a importância do PNAE na promoção da segurança alimentar dos educandos matriculados na educação básica durante o ano letivo, uma vez que ele foi essencial em momento de crise social, econômica e sanitária com a suspensão das aulas no período pandêmico. Entretanto, no que tange ao financiamento desta política, em seu histórico, identificam-se momentos em que houve quedas reais de sua efetividade em função da ausência de reajustes sistematizados.

Apesar de terem havido, ao longo da história do PNAE, aumentos dos repasses financeiros, a alteração dos valores *per capita* não alcançou a inflação acumulada, o que dificultou a execução do programa como propunha as resoluções.

Como se sabe a inflação é um fenômeno monetário que afeta diversos aspectos da vida em sociedade, inclusive os programas governamentais, pois influencia diretamente o poder de compra. Desse modo, a ausência de reajustes no valor da *per capita* destinado à alimentação escolar, aliada à inflação acumulada entre 2010 e 2022, suscita preocupações sobre a capacidade do programa em cumprir seus objetivos.

O programa desempenha, pois, um papel importante na promoção da equidade educacional na educação básica pública ao garantir que todos os estudantes, independentemente de sua condição socioeconômica, tenham acesso a refeições de qualidade. Apesar disso, a ausência de reajustes adequados pode agravar desigualdades, tendo em vista que alunos em situação de vulnerabilidade são os mais afetados.

A morosidade na correção da *per capita* do PNAE e o baixo valor monetário são elementos que podem causar ameaças ao bom funcionamento deste programa porque, como foi visto, o reajuste, feito em 2009, só voltou a acontecer em 2013. Posteriormente, só foi realizado

em 2017, sendo o último ocorrido no exercício de 2023. Observa-se um extenso período sem atualização financeira, o que pode ter causado desprovimento no cardápio dos alunos da educação básica.

Em entrevista, Baccarin (2022) explica que, com a desvalorização da moeda brasileira perante o dólar, mais atrativa fica a exportação dos produtos, fazendo o consumidor interno pagar mais caro pelos alimentos. O autor supracitado ainda explica que

[...] temos que considerar o poder de compra. O preço está alto para quem é pobre ou muito pobre, para os ricos não. Os mais ricos gastam 5%, 10% da sua renda com alimentação. Entre os pobres o gasto é da ordem de 40%. Esse efeito tem um caráter social muito danoso, que atinge os mais pobres que passam a sofrer de mais insegurança alimentar. Estamos vendo no Brasil uma queda da renda da população, junto com aumento de desemprego, da informalidade no mercado de trabalho. A renda dos brasileiros vem caindo. Isso representa uma dupla pressão sobre a segurança alimentar: preços mais altos e renda em queda. (Baccarin, 2022, s.p.).

Assim, a alta dos preços dos alimentos também tem atingido diretamente a execução do PNAE, uma vez que os valores aplicados no programa mostraram-se estagnados de 2017 a 2022. Por mais que as resoluções do programa tenham conduzido para a execução de uma política com uma alimentação mais saudável, atendendo às necessidades do educando, os recursos destinados não condizem com as propostas, deixando a cargo de estados, municípios e Distrito Federal a complementação de grande valor, o que, por vezes, não tem sido suficiente para atender como se espera.

A partir das análises financeiras, pôde-se visualizar que o valor destinado por aluno tem sido reduzido ao longo dos anos, o que não aconteceu com os valores dos gêneros alimentícios. Fatores como o preço do combustível, o preço dos insumos agrícolas, também influenciaram os preços dos alimentos. Em um levantamento realizado pela CNN Brasil, Elias (2022, s.p.) explicou que:

Os alimentos foram, de longe, os produtos que mais pesaram no bolso do brasileiro. Fazer as compras do supermercado ficou em média 31,5% mais caro desde o começo de 2020, de acordo com os dados de alimentação em domicílio do IPCA. Das 50 maiores altas do período, 42 são alimentos. As frutas, em média, estão 36,7% mais caras, as carnes subiram 40,7%, o frango 41,8%, as folhas e verduras 53% e, os legumes, 60,7%.

Verificou-se, a partir das análises financeiras desta pesquisa, a diminuição de aporte financeiro para a seguridade alimentar, mesmo com a elevação dos valores dos gêneros alimentícios e elevação do número de matrículas. Verificou-se, também, a falta de planejamento estratégico do orçamento, não levando em consideração as reiteradas exigências do programa e índices que impactam diretamente a compra de alimentos.

No caso deste objeto do estudo, a Rede Municipal de Ensino de Goiânia, houve a necessidade de realizar reajustes nos valores repassados em sua contrapartida no intuito de atingir a finalidade do programa, no ano de 2022 o município reajustou o repasse em 40% a partir do mês de maio e, no ano de 2023, realizou um novo aumento de 200% com relação ao valor repassado pela União/FNDE.

Sendo assim, a análise dos valores repassados aponta uma necessidade de o município de Goiânia aumentar sua contrapartida para suprir o déficit de recursos para a alimentação escolar e cumprir, efetivamente, as metas do programa. Nesse sentido, reforça-se a carência de avaliação dos valores *per capita*, levando em consideração a inflação, a expansão das matrículas em cada modalidade e a oferta dos alimentos de acordo com as diretrizes do programa.

Hoje, boa parte do aporte financeiro para a execução do PNAE é realizada pelo município. Mas para que a política pública aconteça, além dos repasses suplementares do governo federal e contrapartida do município, é necessário que a gestão pública organize a estrutura de logística de armazenamento, entrega ou de aquisição descentralizada, fiscalização dos contratos, espaço físico, utensílios, gás de cozinha e manipuladores de alimentos.

No período da escrita desta dissertação, o ano de 2023, o governo federal publicou a Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 10 de março de 2023, alterando os valores *per capita* por modalidade. Após seis anos sem correção dos valores encaminhados, foram reajustados variando de 28% a 39%. Este aumento foi um ganho para a política pública do PNAE, mas não se pode aguardar três, quatro, seis anos para se reajustar valores.

Buscam-se, pois, políticas de Estado para a educação, políticas que não são descontinuadas com a entrada de outros governos, isto é, políticas que contribuam para reduzir a evasão escolar.

O fato dos recursos utilizados na alimentação escolar não se encaixarem enquanto despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino- MDE e dessa forma não serem contabilizadas no índice de investimento obrigatório na educação, dificulta o convencimento dos gestores da necessidade de maior aporte financeiro.

A ausência de normativas que estabeleçam os reajustes da contrapartida do programa no município acaba por deixar a cargo da deliberação do Chefe do Executivo os valores a serem disponibilizados, podendo estes serem reduzidos em qualquer tempo, de acordo com a vontade política.

Esta pesquisa evidencia que a conjuntura econômica influencia diretamente a capacidade do PNAE em promover a alimentação adequada e a igualdade no atendimento. Isso porque a revisão contínua dos valores *per capita* emerge como uma necessidade urgente para

assegurar a eficácia do programa e o cumprimento de seus objetivos de forma consistente ao longo do tempo.

Portanto, o PNAE desempenha um importante papel na efetivação do direito à educação no Brasil. Assim, ao garantir a nutrição adequada dos estudantes, contribui para a melhoria da qualidade do ensino e para a redução das desigualdades educacionais, motivo pelo qual o PNAE necessita ser continuamente fortalecido e aprimorado como parte integrante do sistema educacional brasileiro.

Porém, para que seja atingido o objetivo que se almeja, além da necessidade de aumentar os aportes financeiros no programa, é preciso haver uma avaliação contínua da política para trazer melhores resultados.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

ALVAREZ, D. B. **O PNAE em fatos e números**: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2022. Disponível em: [https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online\\_FIAN\\_ideal-2.pdf](https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online_FIAN_ideal-2.pdf). Acesso em: 15 ago. 2022.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 32, n.3, p. 653-673, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262>.

APPLE, M. W. **Educando à Direita** – Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade. São Paulo: Cortez, 2003.

APPLE, M. W. **Para além da lógica do mercado**: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARAÚJO, F. R. D.; CALAZANS, D. L. M. Gestão das ações de segurança alimentar frente à pandemia pela COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.1123-1133, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200329>

ARRUDA, Gabriela Alves de. **Do direito à merenda escolar ao discurso do direito**: uma análise discursiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar–PNAE. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

BACCARIN, J. Sucesso na exportação de alimentos é uma das causas de alta no custo da comida no Brasil. Entrevista concedida a: Pablo Nogueira. **Jornal da Unesp**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2022/05/02/sucesso-na-exportacao-de-alimentos-e-uma-das-causas-de-alta-no-custo-da-comida-no-brasil/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1934.

BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1955.

BRASIL. **Decreto nº 40.052, de 1º de outubro de 1956**. Altera a redação do art. 4º do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que dispõe sobre a Campanha Nacional de Merenda Escolar. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1956.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964.

BRASIL. **Decreto nº 91.542, 19 de agosto de 1985**. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1985.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993**. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1999.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002**. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1.010, 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. Brasília, DF: Diário Oficial, 2006a.

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, DF: Diário Oficial da União, 2006b.

BRASIL. **Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/ SOF nº 3, de 14 de outubro de 2008.** Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir da elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009. Brasília, DF: STN/SOF, 2008.

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; 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. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2009a.

BRASIL. **Resolução nº 39, 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. Brasília, DF: MEC, 2009b.

BRASIL. **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. Brasília, DF: FNDE, 2009c.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2021.** Brasília, DF: Inep, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica, 2011.** Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2012.** Brasília, DF: Inep, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2013.** Brasília, DF: Inep, 2013a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **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. Brasília, DF: FNDE, 2013b.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014a.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2014.** Brasília, DF: Inep, 2014b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2015**. Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2016**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 8 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. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2020a.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020b.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2021**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

CALDAS, E.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 13, n.148, p. 77-84, set. 2013.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CHAUÍ, M. Democracia e a educação como direito. **A terra é redonda**, 14 ago. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/democracia-e-a>

educacaocomodireito/?doing\_wp\_cron=1636334204.6934139728546142578125. Acesso: 7 nov. 2021.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

COSTA, E. de Q.; RIBEIRO, V. M. B; RIBEIRO, E. C. de. O Programa de Alimentação Escolar: espaço de aprendizagem e produção de conhecimento. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 14, n. 3, p. 225-229, set./dez. 2001.

DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732001000300009>

ELIAS, J. Em 2 anos de pandemia, supermercado subiu 31% e gasolina 44%. **CNN**, São Paulo, 8 abr. 2022.

FARENZENA, N.; SILVEIRA, A. D.; CAVALCANTI, C.; DANTAS, J.; ALVES, T. Nota em defesa de reajustes dos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). **Fineduca**, São Paulo, 2021.

FERREIRA, Diego, *et al.* Inflação de alimentos: como se comportaram os preços em 2022. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/01/230113\\_cc\\_58\\_nota\\_5\\_inflacao\\_agro.pdf](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/01/230113_cc_58_nota_5_inflacao_agro.pdf).

FREITAS, L. C de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, L. C. de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cadernos CEDES**, Campinas, SP, v. 33, n. 99, p.137-153, maio/ago. 2016.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, P. A. N.; PORTELA, L. F.; VASCONCELOS, A. C. C. P. Desafios para efetivação do DHAA no contexto neoliberal brasileiro: uma reflexão crítica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., Vitória. **Anais [...]**. Vitória: UFES, 2018

GOIÂNIA. Gabinete Civil. **Lei nº 8.183, de 17 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais - PAFIE, o Repasse de Recursos Financeiros às Instituições Educacionais Públicas Municipais e adota outras providências. Goiânia: Diário Oficial do Município, 2003.

GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Educação de Goiânia. **Programa para as escolas com atendimento em tempo integral**. Goiânia: SME, 2009.

GOIÂNIA. Gabinete Civil. **Lei nº 9.776, de 29 de março de 2016**. Introduce alterações na Lei nº 8.183, de 17 de setembro de 2003. Goiânia: Diário Oficial do Município, 2016.

GOIÂNIA. Superintendência da Casa Civil e Articulação Política. **Lei nº 10.164, de 10 de maio de 2018**. Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola – PRÓ-MERENDA, por meio da descentralização dos recursos financeiros destinados para a merenda nas escolas, creches e escolas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, no Município de Goiânia, através do repasse direto para as escolas para a aquisição e preparação de alimentos as unidades de ensino e dá outras providências. Goiânia: Diário Oficial do Município, 2018.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Acompanhamento de distribuição de merenda escolar durante a pandemia da COVID 19**. Acórdão nº 03514/2020- Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Alves de Castro Neto. GO, 29 de jul. de 2020. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/07/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-da-merenda-durante-a-pandemia-TCMGO2020.pdf>.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2014.

IBGE. **Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor**. Rio de Janeiro: Diretoria Técnica, 8. ed., 2020.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/goiania.html>. Acesso em: 17 set. 2021.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320152011.16822014>

LOUREIRO, Walderês N.; NASCIMENTO, João Batista do. Autonomia na gestão de recursos: Uma experiência pioneira no País. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 39-49, jan./jun. 2003.

MIRANDA, M. G. de. O neoliberalismo como ofensiva neoconservadora à educação brasileira. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 45, n.1, p.1-15, jan./abr. 2020.

MOURA, J. T. V. Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no território Mato Grande/RN. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 189-210, 2014.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **A quem interessa mudar a lei do PNAE?** Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/>. Acesso em: 5 ago. 2022.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N.; DOURADO, L. F. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. **Políticas e Gestão da Educação**, 2009.

PAULA, N. M. A Insegurança Alimentar e a Ordem Neoliberal: desafios para uma agenda contra-hegemônica. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, v. 38, n. 133, p. 23-37, 2017.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, p. 909-916, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>

PERES, U. D.; MATTOS, B. B. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 65-101, 2016.

PRUDENTE, Beatriz. Brasileiro gasta 8% a mais no supermercado, mas leva 3% menos itens, diz estudo. *CNN Brasil*, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/brasileiro-gasta-8-a-mais-no-supermercado-mas-leva-3-menos-itens-diz-estudo/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

RODRIGUES, C. H. L.; JURGENFELD, V. F. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 2, n. 66, p. 393-420, maio/ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>.

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2019. Texto para Discussão. Brasília, DF: IPEA, dez. de 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td\\_2529.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td_2529.pdf). Acesso em: 26 jul. 2023.

SILVA, Fernanda Chaveiro *et al.* A análise da comercialização institucional da agricultura familiar via Pnae no Território Rural Médio Araguaia, Goiás: possibilidades e limites da abordagem da nova economia institucional. *Revista Interações*, Campo Grande, ano 2020, v. 21, n. 4, p. 831-848, 30 out. 2020. DOI <http://DX.doi.org/10.20435/inter.v21i4.2046>.

SANTARELLI, Mariana; CARVALHO, Gabriele. Balanço do Programa Nacional de Alimentação Escolar na pandemia: um alerta sobre a saúde do PNAE. Anuário 2021, **Observatório da Alimentação Escolar**, p. 18-25, dez. 2021.

SILVEIRA, A. D.; CAVALCANTI, C. R.; DANTAS, M. D.; FARENZENA, N.; ALVES, T. Financiamento do PNAE: uma proposta de recomposição em face das perdas inflacionárias. Anuário 2021. **Observatório da Alimentação Escolar**, p. 86-93, dez. 2021.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. 1997. Tese (Doutorado em Nutrição) - Universidade de São Paulo, 1998.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília, DF: MDS, 2010. v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

VASCONCELOS, F. D. A. G. Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e possibilidades para a garantia do direito humano à alimentação adequada, saudável e sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 906-908, abr. 2013.  
DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400001>

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.