

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO: AVANÇOS E DESAFIOS

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MARANHÃO: AVANCES Y DESAFÍOS

THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL SCHOOL NOURISHMENT PROGRAM IN THE PUBLIC SCHOOL SYSTEM OF MARANHÃO STATE: ADVANCES AND CHALLENGES

Gardenia Salazar Rodrigues da SILVA¹
Lígia do Socorro Souza GONÇALVES²
Severino Vilar de ALBUQUERQUE³

RESUMO: O presente estudo analisa a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Maranhão, enquanto política de alimentação escolar financiada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O PNAE constitui-se como um dos principais programas do FNDE, tendo como objetivo oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica do país. Com suporte teórico-conceitual de (BEZERRA, 2003; KIRCH; COPATTI, 2013; FONSECA, 1998), entre outros, o estudo analisou documentos oficiais pertinentes ao programa, coletados por buscas nos portais do FNDE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC/MA). Como resultado, o estudo evidenciou a significativa contribuição das ações implementadas pelo governo do estado no Maranhão na efetivação dos objetivos instituídos no PNAE.

PALAVRAS-CHAVE: Política de financiamento da educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Implementação de ações do PNAE no Maranhão.

RESUMEN: Este estudio analiza la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en Maranhão, como una política de alimentación escolar financiada por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE). El PNAE es uno de los principales programas de la FNDE, con el objetivo de ofrecer acciones de alimentación escolar y educación alimentaria y nutricional a estudiantes de todas las etapas de la educación básica del país. Con el apoyo teórico-conceptual de (BEZERRA, 2003; KIRCH; COPATTI, 2013;

¹Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), São Luís – MA – Brasil. Mestranda em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8626-5728>. E-mail: gardsalazar@yahoo.com.br

² Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), São Luís – MA – Brasil. Mestranda em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6821-6663>. E-mail: ligia_educacao@gmail.com

³ Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), São Luís – MA – Brasil. Professor do Departamento de Educação e Filosofia e Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Educação. Doutorado em Educação (UnB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0145-6857>. E-mail: svalbuquerque@uol.com.br

FONSECA, 1998), entre otros, el estudio analizó documentos oficiales pertinentes al programa, recopilados por búsquedas en los portales de la FNDE y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), así como en la Secretaría de Estado de Educación de Maranhão (SEDUC/MA). Como resultado, el estudio mostró la contribución significativa de las acciones implementadas por el gobierno del estado de Maranhão en la implementación de los objetivos establecidos en el PNAE.

PALABRAS CLAVE: Política de financiación de la educación. Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Implementación de acciones del PNAE en Maranhão.

ABSTRACT: This study analyzes the implementation of the National School Nourishment Program (PNAE) in Maranhão, as a school meals policy funded by the National Education Development Fund (FNDE). The PNAE is one of the main programs of the FNDE, aiming to provide school meals and actions of food and nutrition education to students of all stages of basic education in the country. With theoretical and conceptual support from (BEZERRA, 2003; KIRCH; COPATTI, 2013; FONSECA, 1998), among others, the study analyzed official documents relevant to the program, collected by searches on the portals of the FNDE and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), as well as the State Department of Education of Maranhão (SEDUC/MA). As a result, the study showed the significant contribution of the actions implemented by the state government of Maranhão in achieving the goals set out in the PNAE.

KEYWORDS: Education financing policy. National School Nourishment Program (PNAE). Implementation of PNAE actions in Maranhão

Introdução

O presente estudo aborda como temática o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como política pública educacional que abrange todas as escolas no âmbito da educação básica brasileira. O objetivo foi analisar a implementação do PNAE em escolas públicas da educação básica no Maranhão, buscando apreender a materialidade e a efetividade dos objetivos do programa. Na especificidade, o estudo se dedicou a fazer um levantamento de ações pertinentes ao programa no estado do Maranhão, no sentido de analisar a implementação do PNAE e identificar a situação atual dessa política.

O PNAE constitui uma das políticas mais antigas e de maior amplitude no âmbito da alimentação e nutrição escolar. Com mais de 60 anos de existência, é um programa de assistência financeira suplementar com vistas a garantir, no mínimo, uma refeição diária aos alunos das escolas públicas do país (BRASIL, 2021).

A apreensão da materialidade do PNAE contou com determinadas fontes bibliográficas, documentais e estatísticas, entre outras informações coletadas em fontes oficiais como o

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do governo do estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) (MARANHÃO, 2015, 2017, 2019). Além das fontes documentais e da legislação, deram suporte à compreensão e à análise da temática em tela Albuquerque (2014), Araújo (2013), Fonseca (1998) e Paro (2010), entre outros.

A relevância deste texto converge para a possibilidade de ampliação do conhecimento sobre a implementação de políticas com vistas a garantir a frequência escolar, sobretudo pelo fato de tratar-se de um programa que busca em suas ações contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Apesar de configurar uma das políticas brasileiras mais antigas, poucos estudos tratam o tema com profundidade, de forma que possibilite fazer afirmações quanto ao alcance de seus objetivos. Posto assim, o estudo suscita como premissas as seguintes questões norteadoras: como se dá a implementação do PNAE no estado do Maranhão? O PNAE tem alcançado seus objetivos? Quais seus avanços e principais desafios?

Financiamento da educação no âmbito do PNAE

No Brasil, as reformas educacionais que vem sendo implantadas desde o final da década de 1960 estão confirmando a necessidade de implementar políticas públicas educacionais capazes de criar condições para a transformação da escola, da educação e da sociedade. Todavia, esse propósito esconde objetivos como os de adequar o sistema educacional ao processo de reestruturação produtiva, posto que o atendimento educacional no âmbito das políticas educacionais de cunho neoliberais torna-se fundamental para que a educação se constitua em elemento facilitador dos processos de acumulação capitalista. Nesse sentido, tem ganhado, cada vez mais, importância estratégica para a realização dessas reformas no âmbito da escola e da educação básica, principalmente pelo fomento de programas e ações voltados para ampliar as matrículas e garantir a frequência escolar nos sistemas públicos de ensino.

Essa importância relativa conferida ao atendimento educacional constitui-se em propostas de cunho eminentemente ideológico, visando a uma nova estratégia de atuação relacionada diretamente à crise estrutural do capitalismo, que precisa criar novos meios para operar as contradições do sistema. Propostas nesse sentido, geralmente provenientes do Banco Mundial (BM), passam a fazer parte dos sustentáculos ideológicos do neoliberalismo, que atribuem à educação importância decisiva para o crescimento econômico (ALBUQUERQUE, 2014).

Na trajetória dessas mudanças, a educação brasileira vem passando por enormes desafios desde sua redemocratização no início dos anos 1980. Em 1988, com a Constituição Federal, estabeleceu-se como um dos princípios fundamentais educação como direito de todos, colocando sobre o Estado a responsabilidade de provê-la, nas suas amplas dimensões, garantindo a qualidade da educação pública e a gestão democrática em todos os sistemas de ensino, seja municipal, estadual ou federal.

Muitos fatores indicam que a educação cresce em importância face ao ambiente de competitividade que se instala, demandando estratégias de ação do poder público para que esses princípios constitucionais se tornem efetivos na oferta da educação pública. A educação torna-se, assim, importante dimensão que passa a ocupar centralidade nos discursos e nas políticas, como fator de competitividade. Para a vasta maioria da população, a escolarização passa a ser fator predominante para a inserção no mercado de trabalho e para aumentar a renda.

Inserir-se nesse cenário discursivo, segundo Araújo (2013), a questão do financiamento da educação como fator para garantir a implementação de políticas, programas e ações com vistas ao atendimento universal na educação básica. Embora com maior visibilidade a partir dos anos 1990, a questão do financiamento remonta há décadas, não como uma das principais atribuições do Estado, pois este foi omissos desde a Constituição Imperial de 1824, mas como uma necessidade para garantir, minimamente, condições de acesso e permanência na educação básica pública.

Posto dessa forma, a temática do financiamento no Brasil está diretamente associada ao histórico das políticas públicas, sobretudo no âmbito social e educacional. O final do século XX e início do século XXI configuram-se um período de mudanças e avanços marcantes na questão do financiamento relacionado ao atendimento público educacional. O PNAE, tratado neste estudo, compõe o escopo das políticas públicas brasileiras de ampla abrangência, que mesmo sendo uma das mais antigas depende do financiamento para suas ações.

Segundo Kirch e Copatti (2013), como precursora do PNAE, a Campanha da Merenda Escolar, em 1955, já determinava que todos os encargos da Campanha seriam atendidos com recursos orçamentários específicos. Um passo inicial nessa direção foi o Decreto nº. 37.106, de 1955 (BRASIL, 1955), para que a legislação permitisse convênios com entidades internacionais, e apontou que, além dos recursos orçamentários específicos, a ação também seria financiada por recursos provenientes das entidades internacionais, a título de contribuição ou de auxílio. Até 1960 os alimentos distribuídos eram obtidos por doação de instituições internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência (UNICEF) e Ministério da Agricultura dos Estados Unidos, por meio do Programa Alimentos para a Paz.

Na década de 1980 o Programa passa a ser coordenado pela Secretaria Executiva do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), e, a partir daí, inclui-se a descentralização como um elemento norteador de sua implementação, destacando a municipalização e a participação da comunidade. Em 1988 a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) garantiu a alimentação para todos os alunos do ensino fundamental, estendido também à educação infantil e às creches.

O FNDE, órgão financiador do PNAE, foi criado na década de 1968 e está vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Sua finalidade é de captar recursos financeiros para projetos educacionais e de assistência ao educando. A partir de 1993 até meados de 1998, o Programa foi descentralizado, com a celebração de acordos com Estados, Distrito Federal e Municípios para melhorar a empregabilidade dos recursos.

Com o processo de descentralização e desburocratização, a gestão dos recursos financeiros, bem como a execução do PNAE, ficou sob a responsabilidade das unidades escolares, sob a orientação da Coordenação de Merenda Escolar e acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

As entidades executoras têm autonomia para administrar os expedientes provenientes do programa. O valor a ser repassado para a Instituição Executora é calculado da seguinte forma: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, e o TR será o total de recursos a serem recebidos. Do montante do recurso enviado, 70% do dinheiro deve ser aplicado em produtos básicos.

A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a alimentação escolar seria financiada por recursos das contribuições sociais e outros recursos orçamentários, mantendo a categoria de financiamento introduzido anteriormente e separando este financiamento dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Desse modo, atendendo ao regramento normativo, o PNAE é previsto no orçamento nacional nas ações da Seguridade Social, que correspondem a “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2001).

Atualmente, o Programa é financiado por duas fontes do orçamento federal, correspondentes a recursos ordinários e contribuição sobre a receita das loterias. Os recursos ordinários constituem a principal fonte do orçamento público nacional e reúnem os recursos de mais de 300 impostos e contribuições como, por exemplo: imposto de renda, contribuições sobre serviços de telecomunicações e comercialização de petróleo e derivados (BRASIL, 2001).

O financiamento do PNAE demonstra que desde o início do programa o governo brasileiro geriu os recursos utilizando-se de instrumentos legais do poder executivo para prever a alocação de recursos à alimentação escolar, mesmo quando ainda acontecia em parceria com organismos internacionais. Com a Constituição Federal em 1988, a alimentação escolar foi reconhecida como um direito para os alunos das escolas públicas brasileiras, culminando no fortalecimento do programa até a adoção da Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar no Programa Dinheiro Direto na Escola (BRASIL, 2009).

Em algumas situações, a exemplo das loterias, a legislação indica que os recursos devem ser destinados à alimentação escolar, entre outros programas. E para outras fontes de financiamento, a alimentação escolar é contemplada por fazer parte do conjunto de programas da seguridade social. O Brasil é um exemplo que demonstra a importância de previsão legal de alocação orçamentária para alimentação escolar e, assim, garantir a estabilidade no financiamento do Programa, mesmo que as fontes de recursos do orçamento nacional oscilem ao longo dos anos e da evolução da legislação fiscal do país. Além de facilitar a inclusão do programa na elaboração e negociação do orçamento federal junto ao Congresso Nacional, os marcos legais permitem a sustentabilidade do PNAE, mesmo em contextos de contingenciamentos orçamentários e o progressivo fortalecimento do programa em seus 60 anos de história.

Contexto histórico e legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Tratar de políticas educacionais implica a compreensão e o conhecimento do contexto histórico e, sobretudo, as bases legais que lhes deram e dão suporte ao longo de sua trajetória. Nesse sentido, considera-se relevante realizar um resgate de seu histórico e dos aspectos legais para se compreender o estado atual desta política, tanto em âmbito nacional quanto no estado do Maranhão, campo exploratório deste estudo.

Criado na década de 1950, o PNAE retrata em seu histórico diferentes fases de um processo evolutivo. Segundo Bezerra (2003), este processo, como abastecimento, passou por diferentes fases, a saber: a internacional (1955 – 1973); a nacional centralizada (1973 – 1993); e a nacional descentralizada (1993 aos dias atuais). Pontua-se em seu trajeto um período inicial marcado por doações de gêneros alimentícios de instituições internacionais. Atualmente o programa funciona com produtos produzidos no Brasil.

Para cumprir com o seu principal objetivo, o PNAE atende mais de 40 milhões de estudantes em todo o Brasil. Com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis, o Programa oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos da rede de ensino pública nos 200 dias letivos do ano. Além disso, o Programa também apoia o desenvolvimento social e a agricultura através da compra de produtos da agricultura familiar.

Na década de 1940, com o intuito de fornecer alimentação para os estudantes, algumas escolas começaram a promover uma organização interna para gerar renda e poder fomentar essa alimentação, assim surgindo as “caixas escolares”. O governo não subsidiava nenhuma categoria de verba para as escolas destinarem à alimentação (FNDE, 2019). Somente na década de 1950, efetivamente, o governo federal iniciou a oferta de alimentação escolar a todos os estudantes, no entanto, de forma precária.

Assim, em 31 de março de 1955, o então presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira assinou o Decreto nº. 37.106, por meio do qual criou a Campanha da Merenda Escolar (CME) (BRASIL, 1955). Seu histórico é marcado por mudanças nas diferentes nomenclaturas, assim como nos avanços e conquistas. Em 1956, passou a denominar-se Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME), com o intuito de abranger todo o país. Em 1965, passa por nova alteração, passando a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE).

Na Constituição Federal de 1988, o capítulo II, Art. 6º, ao definir que “é garantido a todos o direito à saúde, à educação e à alimentação”, consubstancia-se pelo direito à educação, definido no capítulo III, seção I, pelo art. 205 da Carta Magna. Esse direito se amplia, também, no art. 208, inciso VII, ao definir que em todas as etapas da educação é dever do Estado fornecer material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

Em 1994 se deu o processo de descentralização dos recursos para execução do Programa, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal (FNDE, 2019). A partir de 1998, o PNAE passou a ser gerido pelo FNDE, que tem a responsabilidade de transferir a verba destinada pela União para a merenda escolar. Os recursos passados pela União devem ser acrescidos pelos estados e municípios, além de zelar pela diretriz, coordenação, fiscalização e execução do programa. A execução desse programa se dá através das Secretarias Estaduais de Educação nos estados brasileiros e também no Distrito Federal. Já os municípios ficam sob o encargo das prefeituras municipais, além das escolas federais.

Uma importante conquista do programa foi a instituição, em cada município brasileiro, do CAE como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa, a partir de outra reedição da Medida Provisória (MP) nº. 1.784/98, editada para regulamentar a questão. Importa levar em conta a importância e a relevância dos órgãos de controle social, tendo em vista o papel que desempenham no acompanhamento e na avaliação de políticas públicas que envolvem financiamento com recursos públicos. Assim posto, os programas do FNDE e, em particular, a PNAE, precisam ser conhecidos e acompanhados por instâncias representativas da sociedade civil diretamente relacionadas à comunidade escolar. Nesse sentido, cumpre às instâncias de acompanhamento e fiscalização de políticas de financiamento conhecerem os objetivos e o contexto histórico de cada política para o pleno exercício do papel que devem desempenhar.

Na trajetória do PNAE, o século XXI é marcado por uma série de avanços e conquistas. Dentre os principais avanços, destaca-se a Medida Provisória nº. 2.178, de 28/6/2001, que garantiu a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos, considerando os hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Outro aspecto que merece destaque é a presença do nutricionista como responsável técnico pelo Programa, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as Entidades Executoras, o que permitiu uma melhoria significativa na qualidade do PNAE quanto ao alcance de seu objetivo, além da parceria entre FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior.

Em 2009, a sanção da Lei nº. 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços para o PNAE, como a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), incluindo a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2019).

Acrescentem-se, ainda, aos alcances do Programa, a inclusão do atendimento, em 2013, para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE), para os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral; além do aumento do valor repassado aos discentes matriculados em creches e pré-escolas, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil.

Em 2013, tem-se a publicação da Resolução FNDE nº. 26, que fortalece um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN): essa medida vai ao encontro das políticas públicas atuais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Finalmente

em, 2015, destaca-se a Resolução nº. 4/FNDE, que considera o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local (FNDE, 2019).

Atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O PNAE é um programa federal que oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (fevereiro-novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. É acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio do CAE e também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (FNDE, 2019).

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido conforme a etapa e modalidade de ensino, conforme Tabela abaixo:

Tabela 1 – Valores dos repasses por níveis e modalidades de ensino (R\$/per capita)

NÍVEIS E MODALIDADES DE ENSINO VALOR	
Creches:	1,07
Pré-escola:	0,53
Escolas indígenas e quilombolas:	0,64
Ensino fundamental e médio:	0,36
Educação de jovens e adultos:	0,32
Ensino integral:	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral:	2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno:	0,53

Fonte: Portal do FNDE/MEC (2021)

No que se refere ao financiamento do programa, com base no Portal do FNDE, o repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos CAE, pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O PNAE é uma ação reconhecida a nível mundial, em especial, na América Latina, dados seus pressupostos e objetivos voltados à alimentação escolar, conforme previstos em sua legislação:

Art. 4º O Programa nacional de Alimentação Escolar PNAE tem por objetivo 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 refeição que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Vale destacar que o orçamento do PNAE beneficia milhões de estudantes brasileiros, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O percurso do programa é marcado por conquistas também no aspecto legal. Foram muitas as mudanças até chegar à sua versão atual. Destaca-se como base legal que regulamenta o programa as seguintes normativas:

- Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009);
- Resolução CFN nº. 465/2010 (CFN, 2010);
- Nota Técnica nº. 01/2011 — COTAN/CGPAE/DIRAE/FNDE;
- Resolução nº. 26 de 17 de junho de 2013 (FNDE, 2013);
- Nota técnica nº. 01/2014 – COSAN/CGPAE/DIRAE/FNDE (FNDE, 2014).

Foi com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (LOSAN), Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que se tornou possível criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nesse sentido, a Lei estabelece princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, por meio do qual o poder público e a participação da sociedade civil organizada formularão e implementarão políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006, art. 1).

Outra determinação desta Lei é quanto às atribuições do Estado em promover políticas que favoreçam a garantia da segurança alimentar e nutricional da população, tendo em conta a previsão constitucional, ficando definido que:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006, art. 2).

Um fator importante dessa lei é quanto à sua abrangência no âmbito do atendimento educacional público da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por meio das redes de escolas que constituem esses sistemas de ensino. No caso do Maranhão, estado que ainda convive com indicadores sociais desfavoráveis, o PNAE constitui um Programa de grande relevância para minimizar elevados índices de evasão escolar e desempenho acadêmico de estudantes atendidos pela escola pública.

O PNAE no estado do Maranhão: evidências reveladas pelos documentos

A política de alimentação escolar implementada no Brasil por meio do PNAE, assim como as demais unidades federativas, também abrange o estado do Maranhão. Dada a intrínseca relação entre o Programa e a educação, torna-se relevante apresentar alguns aspectos que corroboram para compreensão do PNAE no Maranhão. Segundo informações do IBGE (2021), o estado do Maranhão, situado no nordeste brasileiro, é formado em parte pela Floresta Amazônica e pelas praias ao longo do Oceano Atlântico, tendo como capital São Luís. Faz limite com os estados do Piauí, Tocantins e Pará. Possui área territorial de 329.642,182 km², com uma população estimada (2020) em 7.114.598 pessoas, apresentando uma densidade demográfica (2010) de 19,81 hab/km². O estado possui o penúltimo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, de 0,639, ficando à frente somente do estado de Alagoas. O rendimento mensal domiciliar per capita, em 2021, foi de R\$ 636,00 (seiscentos e trinta e seis reais) (IBGE, 2021).

Quanto ao atendimento educacional, segundo os mesmos dados do IBGE, o Maranhão apresentava o seguinte panorama:

Figura 1 – Panorama do atendimento educacional do estado do Maranhão

ASPECTOS EDUCACIONAIS	QT
Matrículas no ensino fundamental [2018]	1.178.949 matrículas
IDEB — Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	3,7
Matrículas no ensino médio [2018]	311.830 matrículas
Docentes no ensino fundamental [2018]	66.762 docentes
Docentes no ensino médio [2018]	18.107 docentes
Número de estabelecimento de ensino fundamental [2018]	9.690 escolas
Número de estabelecimento de ensino médio [2018]	1.051 escolas

Fonte: IBGE (2021)

A posição que o Maranhão ocupa revela uma realidade preocupante, que expõe os precários níveis socioeconômicos que atingem a maioria da população do estado. A situação apresentada quanto aos indicadores econômicos e educacionais, apresentados acima, justifica a relevância do PNAE, tendo em conta sua cobertura, que garante, pelo menos, uma refeição diária para alunos das escolas públicas, em sua maioria oriundos de famílias carentes que dependem da atenção do Estado.

Programa Nacional de Alimentação Escolar: a implementação no sistema público de ensino do estado do Maranhão

Existem duas modalidades de operacionalização do PNAE: centralizada e escolarizada. O Maranhão adotou a modalidade escolarizada. Dentre as ações identificadas e implementadas pela SEDUC/MA (MARANHÃO, 2017), com o intuito de fazer cumprir seus objetivos, pontuam-se: confecção dos cardápios da alimentação escolar, elaborados por nutricionistas desde o ano de 2017, embasados nas diretrizes da Resolução/CD/FNDE nº. 26, de 17 de junho de 2013 (FNDE, 2013); e merenda escolar oriunda da Agricultura Familiar.

O atual cenário do estado do Maranhão evidencia mudanças significativas no que tange à política de alimentação escolar na primeira década do século XXI, traduzidas tanto em relação ao cumprimento da legislação pertinente à alimentação escolar, como também sobre o financiamento. Conforme destaca o documento:

Desde 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) instituiu a obrigatoriedade de que 30% do recurso seja destinado para a compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. A rede pública estadual do Maranhão pela primeira vez conseguiu atender a essa exigência. Em 2019, mais de R\$ 9 milhões foram gastos na compra de insumos produzidos por cultivadores locais. PNAE é um programa do Governo Federal responsável pelo repasse de recursos para aquisição de merenda escolar para estudantes de escolas públicas. [...]. Partimos de 1,28% (em 2011) para 30,70% (em 2019) (PINHEIRO, 2020).

O governo do Maranhão comemorou o alcance desta meta em 2019, pois representou a geração de renda para os 217 municípios maranhenses e conseqüente melhoria da qualidade de vida dos fornecedores.

Chamada Pública para aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar

O PNAE, enquanto política pública de financiamento da alimentação escolar, passou por uma longa trajetória, desde sua implantação à contemporaneidade. Esse processo possibilitou maior organização nos processos de repasse dos recursos financeiros e ao acesso dos fornecedores de forma descentralizada e cada vez menos burocrática. Segundo o documento (2017):

A Secretaria de Estado da Educação — SEDUC, no uso de suas atribuições legais, repassa recursos financeiros às Unidades Executoras das Escolas da Rede Pública Estadual, oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar — PNAE, para os estudantes da Educação Básica com suas Modalidades e Diversidade para aquisição de gêneros alimentícios, inclusive da agricultura familiar para a alimentação escolar. Com a dispensa do processo licitatório, a aquisição poderá ser feita mediante prévia Chamada Pública, conforme o § 1.º do art. 20 da Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 e nos termos do art. 14 da Lei n.º 11.947/2009 (MARANHÃO, 2017).

Segundo o site da SEDUC, em cumprimento ao que determina a Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 (FNDE, 2013), foram realizadas Chamadas Públicas com a finalidade de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, nos seguintes anos: 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020 e 2021.

Merece destaque a Inclusão do Pescado da Agricultura Familiar como parte da alimentação escolar no Maranhão. Nesse sentido, medidas efetivadas pelo governo do estado do Maranhão em relação ao PNAE têm se traduzido em ações de fortalecimento do programa quanto ao alcance de seu objetivo, contribuindo assim tanto para a melhoria da qualidade do cardápio da alimentação ofertada pelo programa como para o fortalecimento da economia local. Sobre esse aspecto, reitera:

Estudantes maranhenses de instituições públicas de ensino terão alimentos mais ricos em proteínas e nutrientes, com o consumo do pescado que será inserido no cardápio da alimentação escolar. Esta medida é fruto de decreto assinado pelo Governador Flávio Dino que determina a inclusão obrigatória de pescados, oriundos da agricultura familiar, na alimentação de estudantes maranhenses. O objetivo da decisão é melhorar a alimentação das crianças e jovens, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional, bem como estimular o desenvolvimento sustentável e produtivo dos pequenos produtores rurais (MARANHÃO, 2020a).

Esta iniciativa é parte de uma ação do governo do estado do Maranhão, através do Plano de Ação “Mais IDH”, disciplinada pelo Decreto n.º 35.849, de 25 de maio de 2020

(MARANHÃO, 2020b), que visa na primeira etapa o fortalecimento do pequeno produtor em sete municípios maranhenses com os mais baixos IDH.

A efetivação de uma política pública como o PNAE demanda além do compromisso político para sua materialização, também, a implementação de estratégias que visem superar eventuais dificuldades detectadas no âmbito de sua implementação (FONSECA, 1998). Nesse aspecto, revelou-se relevante para o Programa a parceria firmada entre o governo do estado do Maranhão e a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), por meio da participação, no PNAE, de agricultores familiares, numa ação articulada entre os gestores da prefeitura e outros órgãos de governo com organizações dos agricultores familiares. No caso da parceria com a UEMA, destaca-se a realização de um projeto de extensão universitária realizado no âmbito do Campus de Timon. O projeto Comprando da Agricultura Familiar se iniciou no município de São João do Sóter, no ano de 2018, estendendo-se até o final de 2020.

A experiência do projeto propiciou desenvolver ações voltadas à oferta de produtos locais ao PNAE, considerando o fato do referido município não participar do programa, apesar da cobertura legal de garantir os produtos nos anos de 2016 e 2017. Os produtos nesse período foram comprados em outra cidade, devido a não haver, no citado município, produtos suficientes para atender a demanda do programa.

Embora reconhecendo o suporte oferecido pelo PNAE no âmbito do atendimento educativo que se realiza na escola, com vistas a reduzir a evasão escolar e, de igual modo, a contribuição para a cadeia da produção na agricultura familiar rural, o Programa não garante efetividade na relação entre atendimento educacional público e qualidade da educação. Os dados aqui mostrados servem como balizadores para refletir que a garantia de padrões mínimos de qualidade da educação, como determina a CF de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDBEN de 1996 (BRASIL, 1996), não se dará por programas tópicos, que somente mascaram as precariedades no atendimento escolar.

Além disso, políticas com essa finalidade somente expressam os “remédios” indicados pelo Banco Mundial (BM) para o alívio da pobreza e para o equilíbrio de tensões que podem comprometer o desenvolvimento econômico e a acumulação capitalista. Embora o PNAE integre um conjunto de programas voltados para o acesso e permanência na escola, a qualidade da educação depende de políticas de investimentos para além de assistencialismo educacional, como ampliação das redes de ensino, instalações e recursos adequados às necessidades dos estudantes e dos professores, além de garantir formação continuada, remuneração e carreira para os profissionais da educação. Os programas do FNDE ajudam, mas não conseguem

contribuir para transformar as condições precárias do atendimento da educação pública na maioria dos municípios brasileiros.

Considerações finais

A análise sobre o PNAE possibilitou a percepção de que o Programa traz, em sua trajetória, marcantes mudanças que contribuíram de forma significativa temporalmente para sua melhoria estrutural e operacional. Neste aspecto pontua-se como de fundamental importância a presença do órgão financiador do FNDE.

A análise dos documentos relativos à implementação do PNAE no estado do Maranhão evidencia que o programa enfrenta desafios, mas também experimentou avanços. Enquanto política de alimentação escolar, conquistou um espaço privilegiado junto à Secretaria de Estado de Educação, com estatuto de política de governo, com destaque para o setor específico, a Supervisão de Alimentação Escolar.

Diante das informações reveladas por meio do levantamento realizado, constatou-se que o conjunto de ações implementadas pelo governo do estado do Maranhão (apresentadas neste estudo), especificamente pela SEDUC, referente ao PNAE, como: a confecção de cardápios específicos para as unidades de ensino; o alcance de meta referente à aquisição de produtos da Agricultura Familiar; garantia da Chamada Pública para a aquisição da compra local de pequenos fornecedores do programa (em conformidade ao que determina a legislação do programa); regulamentação de critérios técnicos de execução da política; melhorar a alimentação escolar dos alunos através da adoção do pescado como parte do cardápio; além de estabelecer parcerias com a UEMA, além de outros órgãos governamentais de assistência técnica, convergiram para o alcance dos objetivos propostos pelo programa, tanto no sentido de promover o acesso à alimentação, como a sustentabilidade no programa no estado do Maranhão, por meio de ações que fortalecem o pequeno negócio na região maranhense e que impactam na qualidade de vida das comunidades.

Ressalta-se que os resultados obtidos através do estudo também possibilitaram responder às premissas levantadas no início desse texto. Destaca-se ainda a relevância do estudo, constatando-se que este configura-se em uma produção acadêmica que contribuirá para a ampliação do debate sobre o programa, visto a baixa produção na área. Sugere-se, assim, outros estudos que busquem evidências sobre possíveis contribuições do PNAE para a qualidade da educação, tendo em conta ser esse um dos seus principais objetivos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, S. V. As políticas do Banco Mundial (BM) para a educação e para a formação de professores no Brasil: Um olhar sobre a qualidade. *In: Questões educacionais: Entre velhos desafios e novas perspectivas*. São Luís: Editora UEMA, 2014.
- ARAÚJO, G. C. **Políticas Educacionais e Estado Federativo: Conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba, PR: Appris, 2013.
- BEZERRA, J. A. B. Do Programa Nacional de Merenda Escolar (1954) ao Programa Fome Zero: Rastros do itinerário da política pública de alimentação no Brasil. *In: CAVALCANT, M. J. M.; BEZERRA, J. A. B. (org.). Biografias, instituições, ideias, instituições e políticas educacionais*. Fortaleza: UFC, 2003.
- BRASIL. **Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 de jan. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 111, de 6 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp111.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 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: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar no Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília, DF: Vice-presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.
- CFN. Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução CFN n. 465, de 23 de agosto de 2010**. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Brasília, DF: CFN, 2010. Disponível em: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n. 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 AlimentaçãoEscola (PNAE). Brasília, DF: Presidente do Conselho Deliberativo do FNDE, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pae>. Acesso em: 12 jan. 2021.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: Vinte anos de cooperação internacional *In*: TOMMASI, L. *et al.* **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>. Acesso em: 11 jan. 2021.

KIRCH, A. T.; COPATTI, L. C. O Direito à Alimentação de Crianças e Adolescentes: uma discussão acerca do papel dos poderes do Estado e da sociedade civil em prol da concretização. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, São Paulo, v. 17, n. 26, p. 1-17, jun. 2013. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/839>. Acesso em: 11 jan. 2021.

PINHEIRO, L. Maranhão comemora recorde de merenda escolar oriunda da agricultura familiar. **Governo do Maranhão**, 2020. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/maranhao-comemora-recorde-de-merenda-escolar-oriunda-da-agricultura-familiar/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

MARANHÃO. **Lei n.10.327, de 28 de setembro de 2015**. Dispõe sobre o Programa de Compras da Agricultura Familiar – PROCAF; com a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas. São Luís, MA: Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), 2015.

MARANHÃO. Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar. **SEDUC**, 2017. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/alimentacao-escolar/chamada-publica/>. Acesso em: 09 jan. 2021.

MARANHÃO. **Portaria n. 717, de 7 de maio de 2019**. Estabelece critérios para execução técnica, administrativa e financeira dos recursos destinados às Caixas Escolares para gerir a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). São Luís: Secretário de Estado da Educação, 2019. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5484>. Acesso em: 09 jan. 2021.

MARANHÃO. Pescado da Agricultura Familiar fará parte da alimentação escolar no Maranhão. Matéria publicada no sitio do Governo do Estado do Maranhão, em 11.06.2020. **SAF**, 2020a. Disponível em: <http://saf.ma.gov.br/pescado-da-agricultura-familiar-fara-parte-da-merenda-escolar-no-maranhao/>. Acesso em: 09 jan. 2021.

MARANHÃO. **Decreto n. 35.849, de 25 de maio de 2020.** Dispõe sobre a inclusão do pescado no cardápio da alimentação escolar. São Luís, MA: Governador do Estado, 2020b. Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5832>. Acesso em: 04 jan. 2022.

PARO, V. H. **Administração escolar: Introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2010.

Como referenciar este artigo

SILVA, G. S. R.; GONÇALVES, L. S. S.; ALBUQUERQUE, S. V. A implementação do programa nacional de alimentação escolar no sistema público de ensino do estado do Maranhão: Avanços e desafios. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 4, p. 2723-2740, out./dez. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v17i4.17453>

Submetido em: 04/01/2022

Revisões requeridas em: 16/07/2022

Aprovado em: 23/09/2022

Publicado em: 30/12/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

