



Linha do tempo A história da alimentação escolar

Autora: Gabriela Schneider,
a partir de dados do Observatório da Alimentação Escolar disponível em:
<https://alimentacaoescolar.org.br/materiasinvestigativas/da-politica-ao-prato-entenda-historia-da-merenda-escolar/>

• Anos 1940: Plantando a Semente

A possibilidade de criar um programa público de alimentação escolar já era debatida em fóruns desde o início da década. Em 1945 o governo de Getúlio Vargas instalou a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), cuja função era estudar o estado nutricional dos brasileiros, trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta por meio de campanhas educativas e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados.

• Anos 1950: Menu importado

O grande marco da década foi o programa “Alimentos para a paz”, aprovado nos Estados Unidos em 1954. Na prática, era um subsídio que servia para estabilizar os preços do mercado interno, ao mesmo tempo em que possibilitava a entrada de técnicas e alimentos dos EUA no mercado mundial.

Os acordos de cooperação internacional que surgiram a partir daí impulsionaram o então presidente brasileiro, Café Filho, a criar em 1955 a Campanha da Merenda Escolar (CME), considerada marco de origem do PNAE atual. No ano seguinte, Juscelino Kubitschek assume a Presidência e muda o nome da CME para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). A intenção era centralizar e nacionalizar a aquisição e distribuição de alimentos.

• Anos 1960: O Programa Almoço Escolar

A partir de 1965 a CNME passou a ser chamada de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e incorporou também a educação alimentar entre suas atribuições. Com essa mudança, foi lançado o Programa de Almoço Escolar, cujo objetivo era alterar a ideia de “merenda” para servir verdadeiras refeições aos estudantes, incluindo também os alunos de cursos supletivos, e de parte do ensino secundário e dos pré-escolares.

• Anos 1970: Cartel do rango

Em 1972 o ditador Emílio Médici cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde, com a tarefa de formular o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Apesar de estabelecer como diretriz o apoio ao pequeno agricultor e a aquisição regionalizada de alimentos, na prática manteve um cartel. No final da década, apenas 12 empresas forneciam para a CNME. Em 1979, quatro empresas somavam mais de 70% do total de aquisições de alimentos: as nacionais Nutrimental (da barrinha de cereal Nutry), Pratika e Liotécnica, e a holandesa Nutricia, pioneira no mercado de fórmulas infantis que hoje faz parte do grupo Danone.



Em 1976 o governo federal passou a adotar pela primeira vez a nomenclatura de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com previsão de fornecimento de uma refeição diária durante o período letivo (180 dias/ano) a todos os alunos matriculados na rede pública e filantrópica de ensino fundamental.

• Anos 1980: Mudanças Estruturais

A CNAE já havia sido extinta em 1981. Em seu lugar foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (Inae), que se tornou responsável pela administração financeira e normatização da execução do PNAE. A compra de alimentos básicos e in natura passa a ser regionalizada através de convênios, enquanto as aquisições de produtos industrializados mantinham-se centralizadas pela União.

A adesão dos municípios foi tímida, em parte porque existia um esvaziamento técnico e financeiro das estruturas estatais, em parte porque os empresários da indústria alimentícia pressionavam pela manutenção da centralização. Em 1988 só 184 municípios faziam parte do programa.

• Anos 1990: Quem tem fome tem pressa

O início do governo Collor trouxe mudanças para todas as políticas sociais, assumindo um viés de desresponsabilização do Estado. O programa de alimentação escolar passava por uma crise. Em 1991 surgiram denúncias de desvio de recursos que resultaram na abertura da CPI da Fome. No ano seguinte, só foram ofertados alimentos para 38 dias letivos. O governo federal precisava dar uma resposta. Até porque crescia a mobilização popular em torno da fome – com destaque para a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada por Herbert de Souza, o Betinho.

Muito em função disso, foi criado em 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). O princípio da descentralização voltou a se fortalecer e foi oficializado de vez em 1994, com a Lei nº 8.913. A adesão dos municípios ao programa foi imediata e crescente: no final da década, em 1998, já eram mais de 4 mil. A lei também instituiu a obrigatoriedade de instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas unidades federativas, para receber os recursos do programa. Ele é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, que tem participação da comunidade escolar.

Em 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a FAE foi extinta e suas funções foram incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que até hoje cumpre a função de administrar e normatizar o PNAE.

• Anos 2000:

No início da década aconteceram fatos importantes para a história do PNAE, como a retomada do Consea, que havia sido extinto dois anos depois de ser criado. Mas o que mais marca a trajetória do programa nesse momento é a Lei nº 11.947, publicada em 2009, que proporciona uma ampla reformulação do PNAE.



O texto que deu origem à normativa foi construído a partir de um grupo de trabalho com integrantes do Consea e FNDE. Muitos atores estiveram envolvidos nas negociações por trás da lei. Especialmente organizações e categorias ligadas à execução do programa, como o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e outros.

Alguns dos pontos mais importantes da nova lei são a ampliação do atendimento, incluindo alunos do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA); o reajuste do valor médio da refeição (usado para calcular os repasses) e a exigência de destinar pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Uma resolução publicada meses depois ainda estabelece que fornecedores provenientes de assentamentos da reforma agrária, quilombolas e indígenas têm prioridade.

• 2010-2020: Da terra ao prato

Aos poucos, o percentual de compra da agricultura familiar foi aumentando. Em 2010 foi menos de 5%, mas em 2016 já era de 25%, considerando todo o território nacional. Nos municípios, porém, as realidades são diversas: há os que batem a meta (mais de 2.500, de acordo com dados do FNDE de 2017), os que não batem (mais de 2 mil) e os que não compraram nada da agricultura familiar (mais de 700).

Esse ainda é um dos principais desafios na execução do programa. Somam-se a ele a terceirização, os cortes orçamentários e a falta de reajustes do valor per capita – o último aconteceu em 2017 e desde então o FNDE repassa só 32 centavos para cada refeição oferecida no ensino fundamental, médio e EJA.

Existem duas formas de gestão que podem ser adotadas: a mista e a terceirizada. No caso da gestão mista, a unidade subnacional – denominada no âmbito do PNAE de entidade executora (EEx) – adquire os alimentos não perecíveis e transfere parte dos recursos financeiros para as escolas, que, por sua vez, se responsabilizam pela aquisição dos alimentos perecíveis. Na gestão terceirizada, a EEx elabora o cardápio e contrata empresas especializadas para operacionalizar a alimentação escolar, integralmente ou em parte.

• 2020: Pandemia

Quando as infecções por coronavírus começaram a se alastrar, e as escolas foram fechadas, Estados e municípios tinham os caixas abastecidos por recursos do PNAE, mas milhares de estudantes ficaram sem merenda, justamente quando mais precisavam da garantia do direito à alimentação saudável e adequada.

Só em abril o governo federal aprovou uma resolução permitindo que se fizesse a distribuição dos alimentos diretamente às famílias dos estudantes. Depois disso, foram sugeridas mais de 20 emendas parlamentares ao texto. As mais preocupantes tentavam normalizar a distribuição dos recursos da merenda via cartão ou transferir a distribuição dos alimentos a entidades filantrópicas e religiosas.



Quem sofreu com essa história toda foram os estudantes e os agricultores que fornecem para o programa. A experiência do “cartão-merenda”, adotado em alguns municípios, foi um exemplo. Na cidade de São Paulo eram depositados, em média, R\$ 55 para alunos do ensino médio e fundamental. Para alunos da educação infantil, R\$ 100. Valores que não sustentam nem uma semana de almoço. Para o agricultor, o cartão significa o fim da venda para o PNAE, já que a responsabilidade da compra é transferida do Estado para as famílias. Para piorar, ainda há atrasos na liberação do crédito no cartão, como aconteceu em fevereiro de 2021. As mesmas polêmicas se estendem a outros municípios que aderiram ao modelo. Tanto é que alguns já substituíram o cartão por “kits de alimentação” ou cestas básicas – caso do município de São Carlos (SP), que anunciou a mudança em 2021.

Durante os meses de agosto e setembro, a Articulação do Semiárido (ASA) e a FBSSAN ouviram mais de 160 grupos de agricultores e pescadores que fornecem alimentos através do PNAE no Nordeste: 44% deles não conseguiram vender sua produção para o programa em 2020. Há experiências de municípios que mantiveram a compra e que até aumentaram o volume de alimentos adquiridos da agricultura familiar, mas são exceções, em locais onde há muita mobilização dos agricultores e vontade política dos gestores.

Fonte: Observatório da Alimentação Escolar (OEA)

Material elaborado pelo projeto O Joio e O Trigo

<https://alimentacaoescolar.org.br/materiasinvestigativas/da-politica-ao-prato-entenda-historia-da-merenda-escolar/>

Gráfico da Evolução dos beneficiados

https://public.flourish.studio/visualisation/5394367/?utm_source=showcase&utm_campaign=visualisation/5394367

Histórico PNAE - <https://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>