



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL**  
**CAMPUS CHAPECÓ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO**  
**CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**ELITANA ANTONIOLLI**

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): UMA ANÁLISE**  
**DA IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (RS)**

**CHAPECÓ**

**2019**

**ELITANA ANTONIOLLI**

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): UMA ANÁLISE  
DA IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (RS)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Chapecó, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Silvia Cristofoli.

**CHAPECÓ**

**2019**

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Rodovia SC 484 – Km 02, Fronteira Sul,

CEP: 89815-899

Chapecó - SC

Brasil

### Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Antoniolli, Elitana

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Uma Análise da Implementação em Municípios do Rio Grande do Sul (RS) / Elitana Antoniolli. -- 2019.  
159 f.:il.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Silvia Cristofoli .  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGE, Chapecó, SC , 2019.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).  
2. Política Educacional. 3. Implementação de Políticas Públicas. I. , Maria Silvia Cristofoli, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

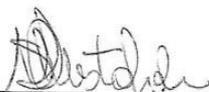
**ELITANA ANTONIOLLI**

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): UMA ANÁLISE  
DA IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (RS)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Chapecó, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 13/09/2019.

BANCA EXAMINADORA:



---

Prof.ª Dra. Maria Silvia Cristofoli - UFFS

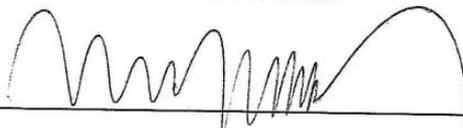
Orientadora



---

Prof.ª Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt - UFRGS

Membro externo



---

Prof. Dr. Oto João Petry - UFFS

Membro interno

---

Prof. Dr. Joviles Vítório Trevisol - UFFS

Membro suplente

Dedico este trabalho a todos os educandos que buscam no PNAE combustível para estudar e permanecer no ambiente escolar. Em especial, para os alunos que têm na alimentação escolar a principal refeição do dia.

Dedico também a todos os profissionais que atuam no Programa e dão “vida” à política, possibilitando que ela atinja o seu público-alvo.

## AGRADECIMENTOS

Ao finalizar esta importante etapa da minha vida acadêmica, profissional e pessoal é praticamente impossível não lembrar de algumas pessoas que foram fundamentais na trajetória do mestrado e que contribuíram para a concretização deste projeto. Então, expresso aqui a minha sincera e afetuosa gratidão a essas pessoas.

Minha família, meus pais, Cesar e Neuza, e meu irmão, Mateus. Obrigada por serem a minha base e o meu porto seguro, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência. Pai e mãe, obrigada pelo empenho em proporcionar as condições para que eu e meu irmão tivéssemos a oportunidade de estudar e ter uma profissão e, também, por nos ensinarem, desde muito cedo, os valores que nos constituem hoje e que norteiam a nossa jornada.

Meu namorado, Alencar, obrigada pelo apoio e incentivo na busca da minha melhor versão. Por me auxiliar em tudo, desde as tarefas domésticas até o conforto emocional nos momentos difíceis e que tornaram essa caminhada mais leve.

Minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Silvia Cristofoli, um agradecimento especial. Primeiramente, por ter acreditado no meu projeto de pesquisa inicial, o qual abriu as portas do mestrado e culminou no trabalho aqui apresentado. Ainda agradeço por compartilhar comigo sua vasta experiência e conhecimento no processo de (des)construção da dissertação e pela sensibilidade com que conduziu os momentos de orientação.

Aos professores da banca de qualificação, Prof.<sup>a</sup> Dra. Jaqueline Bittencourt e Prof. Dr. Oto Petry, obrigada pelas valiosas contribuições e sugestões que auxiliaram na elaboração e aperfeiçoamento da pesquisa.

Aos colegas e professores da turma 2017/2 do PPGE agradeço pelos momentos e ensinamentos compartilhados durante a trajetória do mestrado. Obrigada pelas trocas de experiências, pelas discussões acaloradas, mas muito proveitosas, que contribuíram significativamente para a (des)construção de opiniões, paradigmas, proporcionando reflexões críticas e um novo olhar sobre a educação e as políticas públicas do nosso país.

Agradeço aos gestores das instituições investigadas (Prefeituras Municipais), por permitirem que a pesquisa fosse realizada nos municípios selecionados e pelo acolhimento, auxílio e disponibilidade em fornecer os materiais e documentos solicitados. Obrigada também, aos participantes da pesquisa, profissionais que atuam no PNAE e os alunos das escolas analisadas, por contribuírem com o estudo, expressando suas vivências e percepções em relação à política de alimentação escolar.

Aos colegas de trabalho e amigos, com quem partilhei, muitas vezes, minhas angústias e inquietações. Obrigada pelo ombro amigo, por ouvirem o meu desabafo e pelas palavras carinhosas. Agradeço também pelos momentos de alegrias e descontração, que tornam melhor o nosso dia a dia.

Por fim, minha gratidão às pessoas que de alguma forma contribuíram nessa caminhada. Com certeza, o mestrado foi uma das experiências mais enriquecedoras da minha vida acadêmica.

Obrigada a todos!

“A aprendizagem é a nossa própria vida, desde a juventude até a velhice, de fato quase até a morte; ninguém passa dez horas sem nada aprender” (PARACELSO, 1951, p. 181).

## RESUMO

A presente pesquisa se insere no campo da política educacional brasileira e apresenta como tema central de estudo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujo foco principal de análise se concentra no processo de implementação do programa em dois municípios situados na região norte do estado do Rio Grande do Sul (RS). Está vinculada a linha de pesquisa “Políticas Educacionais” do PPGE da UFFS – Campus Chapecó/SC e ao grupo de pesquisa “Políticas Públicas, Democracia e Estudos Urbanos”. Possui os seguintes objetivos: descrever o funcionamento do PNAE em cada um dos municípios investigados; identificar atores envolvidos e aspectos/fatores facilitadores e dificultadores na implementação do programa em âmbito municipal e, analisar comparativamente a implementação do PNAE nos municípios selecionados. A pesquisa se caracteriza como qualitativa e as técnicas utilizadas foram: análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários. A técnica de análise documental foi aplicada à legislação que regulamenta e norteia as ações do PNAE, bem como as informações de domínio público e aos documentos sobre o programa disponibilizados pelos gestores da administração pública municipal das instituições pesquisadas. As entrevistas semiestruturadas foram direcionadas aos profissionais que atuam no PNAE: nutricionistas, secretárias de educação e representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de ambos os municípios. Já os questionários foram destinados aos estudantes das escolas da rede pública municipal de educação básica, conforme critérios definidos na parte metodológica da pesquisa. Os resultados da pesquisa demonstram que a implementação do PNAE, em âmbito municipal, se estrutura em três pilares básicos: recursos financeiros, agentes implementadores da política e sistema normativo que rege o programa. Além disso, nos municípios investigados, o programa apresentou um bom nível de satisfação pelo público beneficiado e, de modo geral, o processo de implementação da política ocorre em consonância com o recomendado pela legislação. Entretanto, percebe-se que as características locais das entidades executoras definem alguns aspectos da operacionalização do PNAE em cada um dos municípios estudados. Por fim, destaca-se a relevância social da política de alimentação escolar, seja beneficiando um contingente considerável de alunos, por meio da oferta da alimentação no ambiente escolar, bem como contribuindo para o desenvolvimento econômico local e regional, fomentando e incentivando a aquisição dos produtos da agricultura familiar.

Palavras-chave: PNAE. Política Educacional. Implementação de Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This research is incorporated into the field of Brazilian educational policy and presents as its central theme the National School Feeding Program (PNAE), whose main focus of analysis is the process of implementation of the program in two municipalities located in the northern region of the state of Rio Grande do Sul (RS). It is linked to the research line "Educational Policies" of PPGE from UFFS - Campus Chapecó/SC and to the research group "Public Policies, Democracy and Urban Studies". It has the following objectives: describe the functioning of the PNAE in each of the municipalities investigated; identify actors involved and aspects/factors that facilitate and hinder the implementation of the program at the municipal level and, comparatively analyze the implementation of the PNAE in the selected municipalities. The research is characterized as qualitative and the techniques used were: document analysis, semi-structured interviews and questionnaires. The document analysis technique was applied to the legislation that regulates and guides the actions of the PNAE, as well as public domain information and program documents provided by managers of the municipal public administration of the surveyed institutions. The semi-structured interviews were directed to the professionals who work at PNAE: nutritionists, education secretaries and representatives of the School Feeding Council (CAE) of both municipalities. The questionnaires were directed to students of the municipal public basic education, according to criteria defined in the methodological part of the research. The survey results show that the implementation of the PNAE at the municipal level is structured in three basic pillars: financial resources, policy implementing agents and the normative system that governs the program. In addition, in the municipalities investigated, the program showed a good level of satisfaction by the beneficiary public and, in general, the policy implementation process is in line with that recommended by the legislation. However, it is clear that the local characteristics of the executing entities define some aspects of the operationalization of the PNAE in each of the municipalities studied. Finally, we highlight the social relevance of school feeding policy, whether benefiting a considerable contingent of students through the provision of food in the school environment, as well as contributing to local and regional economic development, fostering and encouraging the acquisition of family farming products.

**Keywords:** PNAE. Educational Policy. Implementation of Public Policies.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> - Escala de satisfação quantificada.....	55
<b>Figura 02</b> – Fluxograma de transferência dos recursos financeiros entre os entes federados para operacionalização do PNAE.....	65
<b>Figura 03</b> - Perfil da amostra em relação ao sexo dos participantes da pesquisa no Município Rio.....	89
<b>Figura 04</b> - Grau de satisfação geral dos estudantes em relação à alimentação escolar da escola investigada no Município Rio.....	90
<b>Figura 05</b> - Grau de satisfação dos alunos em relação a alguns aspectos do PNAE no Município Rio.....	92
<b>Figura 06</b> - Frequência de consumo da alimentação escolar dos alunos das escolas investigadas no Município Mar.....	124
<b>Figura 07</b> - Índice geral de satisfação dos alunos em relação à alimentação escolar das escolas investigadas no Município Mar.....	125
<b>Figura 08</b> - Grau geral de satisfação em relação à alimentação escolar segundo as escolas investigadas no Município Mar.....	126
<b>Figura 09</b> - Dados referentes ao conhecimento e acesso dos estudantes aos cardápios da alimentação escolar das escolas investigadas no Município Mar.....	129
<b>Figura 10</b> - Grau de importância da alimentação escolar segundo a percepção dos alunos matriculados nas escolas investigadas no Município Mar.....	130
<b>Figura 11</b> - Grau de satisfação dos alunos em relação a alguns aspectos do PNAE no Município Mar.....	132

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> – Técnicas empregadas na pesquisa de campo e sua aplicação.....	49
<b>Tabela 02</b> – Categorias de análise e dimensões investigadas na pesquisa.....	59
<b>Tabela 03</b> – Demonstrativo dos recursos financeiros investidos e do quantitativo de alunos atendidos pelo PNAE no período de 1995 a 2015.....	62
<b>Tabela 04</b> – Matrículas por etapas da Educação Básica e Dependência Administrativa do Município Rio.....	70
<b>Tabela 05</b> – Demonstrativo dos recursos financeiros repassados pelo FNDE e da contrapartida municipal para execução do PNAE no Município Rio, no período de 2013 a 2018.....	73
<b>Tabela 06</b> – Matrículas por etapas da Educação Básica e Dependência Administrativa do Município Mar.....	94
<b>Tabela 07</b> – Demonstrativo dos recursos financeiros repassados pelo FNDE e da contrapartida municipal para execução do PNAE no Município Mar, no período de 2013 a 2018.....	98
<b>Tabela 08</b> – Perfil da amostra segundo os dados de série/ano e modalidades de ensino dos alunos matriculados nas escolas investigadas no Município Mar.....	123
<b>Tabela 09</b> – Perfil da amostra segundo o sexo e a média de idade dos alunos matriculados nas escolas investigadas no Município Mar.....	124
<b>Tabela 10</b> – Grau de satisfação dos alunos em relação a alguns aspectos do PNAE segundo as escolas investigadas no Município Mar.....	133

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> – Principais produções acadêmico-científicas relacionadas com a temática da pesquisa.....	24
<b>Quadro 02</b> – Dissertações relacionadas ao objeto de estudo.....	25
<b>Quadro 03</b> – Normas e legislações nacionais e internacionais sobre os direitos à alimentação e educação.....	27
<b>Quadro 04</b> – Principais conceitos de política pública.....	34
<b>Quadro 05</b> – Resumo das Dimensões e Indicadores de Avaliação de Programas.....	43
<b>Quadro 06</b> – Atores do PNAE e respectivas fases da política.....	52
<b>Quadro 07</b> – Parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica, para o cargo de nutricionista do Programa de Alimentação Escolar, segundo a Resolução do CFN nº 465/2010.....	84
<b>Quadro 08</b> – Resumo das características dos municípios investigados na pesquisa.....	136

## LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CID	Código Internacional de Doenças
CME	Campanha da Merenda Escolar
CRN	Conselho Regional de Nutricionistas
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFRS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONU	Organizações das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação

PSE	Programa Saúde na Escola
RS	Rio Grande do Sul
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SMED	Secretaria Municipal de Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2 ARCABOUÇO TEÓRICO</b> .....	23
2.1 PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA SOBRE O OBJETO DE ESTUDO.....	23
2.2 DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS: EDUCAÇÃO E ALIMENTAÇÃO.....	27
2.3 A DINÂMICA FEDERATIVA BRASILEIRA.....	30
2.4 A DIMENSÃO DAS POLÍTICAS (PÚBLICAS) .....	32
2.5 IMPLEMENTAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
2.6 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
<b>2.6.1 Indicadores da Avaliação</b> .....	42
<b>3 PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	45
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	45
3.2 ÉTICA E VALIDADE DA PESQUISA.....	46
3.3 RECORTE ESPACIAL E TEMPORAL E O PERCURSO INICIAL DA PESQUISA EMPÍRICA.....	48
3.4 PESQUISA DE CAMPO E ANÁLISE DOS DADOS.....	48
<b>3.4.1 Análise Documental</b> .....	49
<b>3.4.2 Entrevista Semiestruturada</b> .....	50
<b>3.4.3 Questionário</b> .....	53
3.4.3.1 Teste piloto do instrumento.....	55
3.4.3.2 Seleção da amostra.....	56
3.4.3.3 Aplicação do instrumento.....	57
3.5 CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	58
<b>4 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)</b> .....	60
4.1 O CARÁTER SUPLEMENTAR DO PROGRAMA.....	62
4.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE.....	64
4.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO VIGENTE DO PNAE.....	67
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	69
5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO RIO.....	69
<b>5.1.1 Caracterização do Município Rio</b> .....	69
<b>5.1.2 Perfil da escola estudada</b> .....	70
<b>5.1.3 Categoria de análise: Operacionalização do PNAE no Município Rio</b> .....	71

<b>5.1.4 Categoria de análise: Agentes implementadores da política no Município Rio.....</b>	<b>83</b>
<b>5.1.5 Categoria de análise: Impressões do público-alvo sobre o PNAE no Município Rio.....</b>	<b>88</b>
<b>5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO MAR.....</b>	<b>93</b>
<b>5.2.1 Caracterização do Município Mar.....</b>	<b>93</b>
<b>5.2.2 Perfil das escolas estudadas.....</b>	<b>95</b>
<b>5.2.3 Categoria de análise: Operacionalização do PNAE no Município Mar.....</b>	<b>96</b>
<b>5.2.4 Categoria de análise: Agentes implementadores da política no Município Mar....</b>	<b>116</b>
<b>5.2.5 Categoria de análise: Impressões do público-alvo sobre o PNAE no Município Mar.....</b>	<b>123</b>
<b>5.3 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS.....</b>	<b>135</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>147</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO.....</b>	<b>156</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui-se em pesquisa acadêmica-científica desenvolvida junto ao Mestrado em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Chapecó, vinculado a linha de pesquisa “Políticas Educacionais” e ao grupo de pesquisa “Políticas Públicas, Democracia e Estudos Urbanos”. Começo esclarecendo que o tema central do meu estudo foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo como foco principal de análise o processo de implementação do programa em dois municípios situados na região norte do estado do Rio Grande do Sul (RS). Ressalto, ainda, que o presente estudo se debruça sobre o campo das políticas públicas, especificamente acerca da política educacional brasileira, sendo esse um fator relevante para o qual damos destaque e chamamos a atenção do leitor.

O interesse em estudar o Programa Nacional de Alimentação Escolar está ligado à minha trajetória pessoal e profissional. Ao desenvolvermos uma pesquisa buscamos responder inquietações da nossa trajetória pessoal, que de alguma forma influenciam as nossas escolhas. Assim, ao elaborar a presente dissertação, apresento ao leitor as principais situações vivenciadas e escolhas que me conduziram para o campo da educação, mais especificamente das políticas públicas educacionais.

Sou nutricionista, formada pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI Campus Erechim, na qual tive um primeiro e breve contato com a Alimentação Escolar. Entre os anos de 2010 a 2014, tive a oportunidade de trabalhar profissionalmente com o PNAE em três municípios da região Norte do estado do Rio Grande do Sul (RS). Durante esse período pude perceber a importância da inclusão da alimentação no ambiente escolar, seja proporcionando o acesso a uma alimentação saudável para os alunos ou promovendo condições mais igualitárias de permanência no ambiente escolar. Essa vivência fez despertar o interesse em aprofundar o conhecimento nessa política pública educacional. Aliado a isso, com o meu ingresso no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFFS – Campus Chapecó, vislumbrei a oportunidade de desenvolver a pesquisa científica sobre o PNAE.

Ao falarmos de programas e/ou políticas públicas federais executados em esferas governamentais distintas (estaduais e municipais), como é o caso do PNAE, temos que considerar o fato de o Brasil ser um país de grandes dimensões. Neste sentido, Dourado (2013, p. 763) destaca que “[...] o Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e

assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais”. Cury (2010, p. 152) corrobora afirmando que “se a complexidade social de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao pesquisador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo do Estado brasileiro”. Diante disso, abordar o tema políticas públicas educacionais num país federativo com tantos contrastes se apresenta como um trabalho difícil e complexo, cuja efetivação está relacionada à garantia de direitos aos cidadãos brasileiros.

Dentro do rol de direitos humanos podemos destacar a educação e a alimentação como direitos sociais fundamentais. A educação é um direito social reconhecido e garantido constitucionalmente pela legislação brasileira e seu objetivo principal é garantir o desenvolvimento humano e a formação dos cidadãos. No que se refere à alimentação, é um direito básico inerente à vida, à própria existência do ser humano. O direito humano à alimentação adequada está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Brasil, resultante de amplo processo de mobilização social, em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação no artigo 6º da Constituição Federal (CF).

Neste cenário, se evidencia o direito à alimentação escolar, assegurado atualmente por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme sinaliza a própria legislação educacional brasileira através da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, pois ambas preveem a inserção da alimentação no ambiente escolar. Entretanto, isso não significa a garantia desse direito na prática, visto que ainda existem obstáculos/desafios a serem enfrentados na efetivação do PNAE e que impactam na concretização do direito à alimentação escolar.

De acordo com informações divulgadas no site oficial da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 368 milhões de crianças no mundo são alimentadas diariamente por meio de programas de alimentação escolar geridos em diferentes graus pelos governos nacionais. No que tange ao Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro, ele vem sendo considerado modelo para os demais países, tanto que no ano de 2015, a experiência brasileira com a alimentação escolar foi documentada pela FAO através de uma cartilha intitulada “Fomento del modelo brasileño de alimentación escolar” (FAO, 2018).

Partindo dessas premissas e do interesse da pesquisadora em compreender as políticas públicas, especificamente do campo da educação, vislumbrou-se a aproximação com a política que é tema de investigação dessa pesquisa: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE está presente nas escolas públicas brasileiras e caracteriza-se como a política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo (PEIXINHO, 2013).

O PNAE corresponde a um programa de âmbito federal, cuja gestão e execução é realizada em regime de colaboração entre as esferas governamentais. Quando implementada nos municípios brasileiros essa política adota características regionais e locais na qual está inserida. Corroborando a essa ideia, Nicoletti (2017, p. 16) afirma que “ainda que o desenho institucional do PNAE determine as diretrizes básicas, especialmente objetivos e metas que deverão ser desenvolvidos, é o município executor do programa que conduzirá a implementação da política pública”.

Assim, discutir essa complexidade e trabalhar com as diferenças e semelhanças na implementação dessa política pública em municípios brasileiros apresentou-se como foco de investigação desta pesquisa. Além disso, a relevância desse trabalho perpassa pelas discussões sobre implementação de políticas públicas, sob uma perspectiva de conhecer e compreender como ocorre esse processo, no caso do PNAE, diante dos objetivos propostos pela legislação que regulamentam o programa e da realidade de cada município selecionado para o estudo.

Pela minha experiência como profissional da área da nutrição, onde atuei como nutricionista responsável técnica pelo PNAE em municípios de pequeno porte da região norte gaúcha, pude perceber a dificuldade de implementação dessa importante política pública. Nesses municípios que possuem entre 83 e 308<sup>1</sup> alunos matriculados na rede pública municipal de educação básica, pude acompanhar e perceber, a complexidade que é trabalhar com a implementação do programa, considerando que um quantitativo menor de matrículas, conseqüentemente, significa um menor valor de repasse financeiro do governo federal aos municípios, uma vez que o recurso que os municípios recebem é calculado por meio do censo escolar referente ao ano anterior de atendimento.

---

1 Dados obtidos no site oficial do FNDE, na página do Programa Nacional de Alimentação Escolar destinada para consulta do público atendido pelo PNAE (Censo Escolar) tendo como referência o ano de 2018. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

Aliado a isso, outros aspectos/fatores dificultadores podem estar associados na implementação dessa política pública como: processo de aquisição e logística de fornecimento de alimentos (baixa qualidade e insuficiência de produtos, preços elevados) que acarretam em um cardápio mais restritivo e monótono. Além disso, alguns municípios não possuem estrutura adequada para o recebimento, armazenamento e transporte dos produtos até o destino final (escolas) e nem recursos financeiros, materiais e humanos para atuarem no programa de maneira satisfatória.

Em contrapartida, um dos maiores municípios da região norte do estado do Rio Grande do Sul (RS) apresenta um número maior de escolas e de alunos matriculados na educação básica municipal que são beneficiados pelo PNAE e, conseqüentemente, recebe um valor de repasse financeiro mais elevado. Diante disso, vislumbrou-se a possibilidade de investigar as diferenças na implementação, execução e gestão dessa política pública nesses municípios que apresentam realidades/características distintas. Neste contexto surge como pergunta norteadora desta pesquisa: **Como ocorre o processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios com realidades distintas?**

Desta forma, a presente pesquisa buscou compreender uma das maiores, mais abrangentes e duradouras políticas públicas brasileiras, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo como foco a análise do processo de implementação de uma política pública federal em âmbito municipal. Além disso, procurou investigar os desafios, as dificuldades e as potencialidades encontradas pela administração pública para alcançar os objetivos postos pela legislação que regulamenta o PNAE.

Apesar de terem sido encontradas pesquisas relevantes sobre o PNAE, na busca sobre o tema, ainda são escassas as publicações que tratam sobre a implementação do programa em âmbito municipal. Nesta perspectiva, a compreensão sobre o processo de implementação do PNAE em municípios brasileiros, através do entendimento de como se dá a execução, a gestão e a operacionalização do programa em nível local, contribui para nortear ações governamentais em relação ao programa e para que os gestores públicos tenham subsídios e condições de aprimorar o trabalho já realizado quanto à alimentação escolar, nos âmbitos local e nacional.

Diante disso, o objetivo geral da pesquisa foi analisar a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do Rio Grande do Sul (RS). Os objetivos específicos foram: descrever o funcionamento do PNAE em cada um dos

municípios selecionados; identificar atores envolvidos e aspectos/fatores facilitadores e dificultadores da implementação do PNAE nos municípios; e analisar comparativamente a implementação do PNAE nos municípios selecionados para a pesquisa.

A dissertação é composta por seis capítulos. O capítulo I corresponde à *introdução* do trabalho, onde são apresentadas as motivações e justificativas da pesquisa, o problema/a pergunta que norteou o estudo, bem como os objetivos gerais e específicos.

No capítulo II apresentamos as principais produções acadêmicas científicas realizadas no Brasil sobre o PNAE, assim como as possíveis lacunas que serão contempladas neste estudo. Em seguida, trazemos o embasamento teórico que norteou a pesquisa, ou seja, os principais conceitos, temas e características que consideramos essenciais ao trabalho, entre eles: Direitos sociais fundamentais: Educação e Alimentação; aspectos da Dinâmica Federativa Brasileira; Políticas, Políticas Públicas, Política Educacional; Implementação, Análise e Avaliação de Políticas Públicas.

O capítulo III traz o *percurso metodológico* da pesquisa. Assim, esclarecemos que a pesquisa está amparada no método qualitativo. Também apresentamos informações sobre as técnicas de coleta e análise de dados utilizadas no estudo, a saber: análise documental, baseada em Cellard (2012); entrevistas semiestruturadas e questionário. Na sequência, situamos o recorte espacial e temporal da pesquisa, bem como informações sobre o percurso inicial da pesquisa empírica. Por fim, destacamos as categorias de análise e suas dimensões, criadas para nortear e organizar o estudo, com base nos seguintes aspectos da política: operacionalização do PNAE; agentes implementadores e impressões do público-alvo.

No capítulo IV trazemos informações sobre a política de Alimentação Escolar em nível nacional, ou seja, aspectos importantes do PNAE como o caráter suplementar e a operacionalização do programa, bem como as principais mudanças na legislação vigente do PNAE.

No capítulo V são apresentados os *resultados e discussões* da pesquisa. Começamos descrevendo o processo de implementação do PNAE em cada um dos municípios investigados, elencando os principais aspectos da implementação conforme as categorias analíticas estabelecidas na parte metodológica da pesquisa. Na sequência, apresentamos a análise dos principais aspectos da implementação do PNAE nos municípios investigados.

Por fim, no capítulo VI, apresentamos as *considerações finais*, sintetizando os principais fatores da implementação do PNAE, em âmbito municipal, a partir dos resultados da pesquisa. Também expomos algumas informações que evidenciam a relevância social do

programa, além de demonstrar a importância e a necessidade de outros estudos com viés para a política nacional de alimentação escolar em seus diferentes eixos de atuação.

## 2 ARCABOUÇO TEÓRICO

Este capítulo destina-se a situar o embasamento teórico que norteou o estudo, bem como incorporar as reflexões promovidas com a pesquisa. Desta forma, serão apresentados os principais temas, conceitos e características considerados essenciais a esta pesquisa, sob o olhar de importantes autores, a fim de dialogar com a temática escolhida. Para fundamentar o presente trabalho o referencial teórico utilizado consiste nos seguintes temas: Direitos sociais fundamentais: Educação e Alimentação; informações sobre a Dinâmica Federativa Brasileira; Políticas, Políticas Públicas, Política Educacional; Implementação, Análise e Avaliação de Políticas Públicas.

### 2.1 PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA SOBRE O OBJETO DE ESTUDO

Com o intuito de obter informações sobre as produções acadêmicas científicas realizadas no Brasil sobre o PNAE, bem como identificar quais são as possíveis lacunas a serem preenchidas com esta pesquisa, realizamos o levantamento da produção acadêmica sobre o objeto de estudo, compilando a contribuição de diversos autores sobre a temática. Para isso, foram consultados os bancos de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES/MEC, do Portal de Periódicos da CAPES/MEC e da Scientific Electronic Library Online (SCIELO), utilizando-se como descritores as seguintes palavras-chave: “PNAE” and “política pública” and “implementação”.

Num primeiro momento foi utilizado apenas o descritor “PNAE” de forma isolada, assim, foram encontrados 404 trabalhos na BDTD, 277 no Catálogo de Teses e Dissertações, 641 no Portal de Periódicos da CAPES/MEC e 65 trabalhos no SCIELO. Diante de tantas produções, foi necessário realizar o refinamento da pesquisa, para isso foram utilizados os três descritores acima interligados, reportando assim ao seguinte resultado de trabalhos encontrados sobre a temática: 52, 17, 73 e 11, respectivamente, evidenciando que a produção acadêmica científica referente ao objeto de estudo desta pesquisa é mais restrita.

Os primeiros resultados apontaram estudos oriundos de várias regiões brasileiras, e a constatação de uma ampla produção científica sobre o PNAE, principalmente no que tange à questão da agricultura familiar. Acreditamos que a ênfase nos estudos direcionados para a

agricultura familiar esteja relacionada com a promulgação da Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009, a qual prevê que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos estados, municípios e Distrito Federal, sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, fomentando o desenvolvimento social e econômico local.

Numa primeira análise pudemos perceber que a produção científica sobre o PNAE envolvia muitos autores e diversas áreas de conhecimento. Assim, destacamos que as principais áreas de conhecimento relacionadas à temática aqui proposta são: administração, alimentos e nutrição, ciências da saúde, ciência política, desenvolvimento rural e regional, educação, estudos urbanos e regionais e geografia.

Cabe aqui destacar, a baixa produção científica sobre o PNAE na área da educação, dada a relevância do programa, já que este corresponde a uma das maiores políticas públicas educacionais em execução no país. Diante disso, enfatiza-se mais uma vez a importância desta pesquisa, a qual destina-se a contribuir com as reflexões sobre o processo de implementação de políticas públicas educacionais, por meio de um olhar crítico sobre o PNAE.

Partindo para uma análise mais detalhada, através da leitura dos títulos, palavras-chaves e resumos dos trabalhos separamos, no quadro abaixo, as principais produções acadêmicas científicas relacionadas com a temática deste estudo.

**Quadro 01** – Principais produções acadêmico-científicas relacionadas com a temática da pesquisa.

Item	Título	Autor	Ano	Programa de Pós-Graduação	Modalidade
01	Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma Abordagem Relacional	Alan Ferreira de Freitas	2017	Extensão Rural	Tese
02	Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no município de Natal/RN a partir dos arranjos institucionais locais	Milena Paiva Nicoletti	2017	Estudos Urbanos e Regionais	Dissertação
03	Alimentação Escolar na Rede Pública de Ensino Básico: Um olhar sobre os resultados da implementação do PNAE nas capitais brasileiras	Marta Leone Costa dos Santos Andrade	2017	Ciência Política	Dissertação
04	O desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Francisco Beltrão - PR	Lidiane da Paz	2016	Geografia	Dissertação
05	O Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise de sua implementação nas escolas da rede estadual de ensino de Manaus	Rosemaire Valente de Oliveira	2016	Gestão e Avaliação da Educação Pública	Dissertação
06	Programa Nacional de Alimentação Escolar: Análise da implementação no município de Belo Horizonte - MG	Samuel Rodrigo Silva	2015	Administração	Dissertação
07	Reflexões sobre a Alimentação Escolar no Sertão da Paraíba: Uma análise do Programa Nacional de	Maria Kely Cristina dos	2015	Desenvolvimento Regional	Dissertação

	Alimentação Escolar nos municípios de Água Branca e Princesa Isabel (PB)	Santos			
08	O PNAE no município de Campina Grande (PB)	Tâmara de Oliveira Silva	2015	Desenvolvimento Regional	Dissertação
09	A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: Implicações práticas e teóricas	Kate Dayana Rodrigues de Abreu	2014	Administração Pública e Governo	Dissertação
10	Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros	Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha	2014	Ciência Política	Dissertação
11	Política Pública de Alimentação e Nutrição: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Araraquara-SP	Fabiana Florian	2014	Alimentos E Nutrição	Tese
12	Financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Um estudo da contrapartida do município	Maria do Carmo de Jesus Botafogo	2011	Ciências Da Saúde	Dissertação
13	A capacidade de fazer diferente: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS)	Elisangela Froehlich	2010	Desenvolvimento Rural	Dissertação
14	Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no município de Guaíba	Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt	2007	Educação	Dissertação
15	O Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise da implementação da merenda escolar nas escolas municipais e estaduais do município de Campo Grande nos anos de 2000 a 2003	Camila Moreira De Almeida	2005	Educação	Dissertação
16	Programa de Alimentação Escolar: Avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros.	Gilma Lucazechi Sturion	2002	Alimentos e Nutrição	Tese

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2018.

Deste conjunto de produções acadêmicas que tiveram como objeto de pesquisa o PNAE, foram identificadas três dissertações que se aproximam mais com o estudo que pretendemos desenvolver (Quadro 02).

#### **Quadro 02** – Dissertações relacionadas ao objeto de estudo.

<b>Informações</b>	<b>Descrição do Estudo</b>
<p>Título: Uma Avaliação da Efetividade do Programa de Alimentação Escolar no município de Guaíba (Dissertação).            Autora: Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt            Orientadora: Nalú Farenzena            Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul            Ano: 2007            Fonte: BDTD - IBICT</p>	<p>O estudo teve como objetivo central avaliar a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Guaíba. O trabalho realiza uma incursão pelos fios que tramam a construção dessa política e, ao mesmo tempo, mostra como ele é percebido por sujeitos que atuam na implementação do Programa e pelo seu público-alvo. Foi elaborada uma avaliação da efetividade do PNAE no Município de Guaíba, abrangendo aspectos da gestão municipal da educação e estudos de caso em quatro escolas públicas, sendo duas estaduais e duas municipais. A intenção foi colocar a questões alimentar, pedagógica e de gestão no foco investigativo e proporcionar, tanto aos gestores deste Programa como aos demais personagens que integram esta rede, informações analíticas para avançar na consolidação de um direito</p>

	alimentar mais adequado e de um direito à educação pública de qualidade.
<p>Título: Programa Nacional de Alimentação Escolar: Análise do Processo de Implementação no Município de Belo Horizonte-MG. (Dissertação).</p> <p>Autor: Samuel Rodrigo da Silva</p> <p>Orientadora: Nina Rosa da Silveira Cunha.</p> <p>Instituição: Universidade Federal de Viçosa</p> <p>Ano: 2015</p> <p>Fonte: BDTD - IBICT</p>	<p>O autor realizou um estudo sobre a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O objetivo da pesquisa foi compreender o processo de implementação do programa, bem como os desafios e as dificuldades encontradas pela administração pública para alcançar os objetivos postos pela Lei 11.947/09. Para compreender o processo de implementação do programa, optou-se por estudar o município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais e maior município em termos de população, de número de alunos, de recursos recebidos pelo programa. Os resultados da pesquisa possibilitaram compreender o processo de implementação do PNAE no município, identificando seu desenho, suas especificidades, estratégias, potencialidades e dificuldades. Permitiram a compreensão do papel do marco legal e dos atores envolvidos dentro do processo de implementação.</p>
<p>Título: Análise da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no município de Natal/RN a partir dos arranjos institucionais locais. (Dissertação)</p> <p>Autora: Milena Paiva Nicoletti</p> <p>Orientadora: Joana Tereza Vaz de Moura.</p> <p>Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte</p> <p>Ano: 2017</p> <p>Fonte: BDTD - IBICT</p>	<p>A autora propôs-se a realizar uma análise dos arranjos institucionais do PNAE no município de Natal a partir dos normativos federais propostos e seus desdobramentos no contexto local. O estudo partiu da análise do desenho do programa, sua organização e características específicas, bem como operacionalização em âmbito local. A partir da análise demonstrou-se a existência de diversos desafios e obstáculos na execução do programa, como baixa articulação intersetorial, ausência de relações federativas com as demais esferas governamentais, pouca internalização de valores do programa por parte de alguns implementadores, além de carência de instrumentos viabilizadores de participação social. Todavia, o programa vem contribuindo significativamente com o fomento da agricultura familiar e consequente desenvolvimento local no município, além de ser indispensável para a oferta de alimentação escolar de extrema importância para os alunos da educação básica.</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2018.

Apesar de as dissertações acima se assemelharem com o estudo que aqui se pretende realizar, cabe destacar que um dos diferenciais dessa pesquisa envolve a análise da implementação do PNAE em dois municípios com realidades distintas, permitindo assim um outro viés de análise sobre o programa, oportunizando uma investigação mais aprofundada por meio do contraste dos resultados obtidos.

Além desses trabalhos, destacamos também outras duas dissertações, ambas produzidas no Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Chapecó/SC, que tiveram como objeto de estudo a implementação de políticas públicas e/ou programas federais e que contribuíram de forma significativa para esta pesquisa. A primeira dissertação intitulada **“Uma Avaliação da Implementação do Programa Proinfância em Erechim: A Política dos Espaços Escolares”** de autoria de Daniele Vanessa Klosinski, defendida no ano de 2016, teve como objetivo central avaliar o Programa Proinfância na cidade de Erechim/RS a partir da sua implementação, tendo como foco principal a estruturação do seu espaço escolar. A segunda

dissertação, de Nelso dos Santos, intitulada “**Implementação do Ensino Médio Politécnico no Rio Grande do Sul: Concepções, Desenvolvimento e Gestão**”, foi defendida no ano de 2017 e abordou a reestruturação curricular e a política educacional do Ensino Médio Politécnico no Rio Grande do Sul na Gestão 2011/2014, tendo como objetivo principal analisar o processo de implementação, as aproximações, inovações e as contribuições desta política na superação das demandas e desafios do ensino médio e os impactos que promoveu na rede pública estadual de ensino.

## 2.2 DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS: EDUCAÇÃO E ALIMENTAÇÃO

Dentro do rol dos direitos humanos fundamentais encontram-se os direitos à educação e à alimentação, amparados por normas nacionais e internacionais. A educação é um direito fundamental, porque inclui um processo de desenvolvimento individual próprio à condição humana. Já a alimentação trata-se de um direito básico fundamental, inerente à própria vida, ou seja, a existência do ser humano.

Segundo Bobbio (1992, p. 79-80):

A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por "existência" deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação (BOBBIO, 1992, p. 79-80).

Conforme a visão do autor, é oportuno destacar a importância de um sistema normativo que oriente sobre as regras e ações de determinado direito. Neste sentido, o quadro abaixo traz um resumo das normas e legislações nacionais e internacionais que tratam sobre os direitos à educação e à alimentação.

**Quadro 03** – Normas e legislações nacionais e internacionais sobre os direitos à alimentação e educação.

Âmbito	Direito	Ano	Normas/ Legislações	Dispositivo
Internacionais	Alimentação	1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)	Artigo 25.
		1966	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)	Artigo 11.
		1996	Cúpula Mundial da Alimentação	07 compromissos.
		1999	Comitê DESC/ ONU	Comentário 12.

	Educação	1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)	Artigo 26
		1960	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)	Convenção relativa à luta contra a discriminação no campo o ensino.
		1966	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)	Artigo 13.
		1990	UNESCO	Declaração mundial sobre educação para todos.
Nacionais	Alimentação	2004	Lei Federal nº 10.836	Cria o Programa Bolsa Família.
		2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)	Define segurança alimentar e cria o Sisan.
		2010	Emenda Constitucional nº 64/2010	Inclui no artigo 6º da Constituição Federal o direito à alimentação como um direito social.
	Educação	1988	Constituição Federal	Artigo 6º, artigo 205 e artigo 206.
		1990	Lei nº 8.069	Estatuto da Criança e do Adolescente - artigos 53, 54, 56, 57 e 58.
		1996	Lei nº 9.394	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
		2006	SDH/MEC/MJ/UNESCO	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de BRASIL (2013), 2018.

A análise do quadro 03 permite inferir que alguns dos instrumentos que regulamentam e normatizam os direitos à educação e alimentação são os mesmos, reconhecendo a importância conjunta desses direitos sociais para o pleno desenvolvimento da condição humana.

Nesta direção, seguimos esclarecendo que a legislação brasileira, por meio da Constituição Federal de 1988 e através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, reconhece e garante a educação e a alimentação como direitos sociais. O artigo 6º da CF ratifica essa informação ao estabelecer:

São direitos sociais 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 desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015; BRASIL, 1988) (Grifos da autora).

Diante disso, o Estado tem obrigação de garantir educação de qualidade e alimentação adequada a todos os brasileiros. No entanto, vale ressaltar que o Poder Público não é o único responsável por assegurar esses direitos. Conforme previsto nos artigos 205 da Constituição

Federal e 2º da LDB, a educação também é dever da família e cabe à sociedade promover, incentivar e colaborar para a realização desse direito (BRASIL, 1988; LDB 1996).

Nesta perspectiva, emerge o direito à alimentação escolar, conforme assevera o artigo 208 da CF, inciso VII, e o artigo 4º da LDB, inciso VIII, os quais preveem “o 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; LDB 1996) (Grifos da autora).

Atualmente, no Brasil, esse direito é assegurado aos educandos da rede pública de educação básica por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essa importante política pública educacional, cuja responsabilidade de efetivação é compartilhada entre os entes federados, se caracteriza como uma política de Estado, que independentemente do governo ou gestão, não é interrompida há décadas. Bittencourt (2007, p. 23) reitera esse raciocínio ao afirmar que o PNAE “Trata-se de uma política educacional que é um programa de Estado, posto que independente do governo, o programa não foi abandonado nos últimos 50 anos”.

A autora também destaca que o PNAE é um programa que atende indicações constitucionais e, como tal, serve para a efetivação de um direito social. Entretanto, os instrumentos jurídicos constituem apenas parte de um processo complexo, que envolve diferentes etapas até a concretização desta política pública, pois o programa apresenta características particulares, desde a formação e planejamento, à execução e avaliação (BITTENCOURT, 2007).

Embora a educação e alimentação sejam reconhecidas ampla e reiteradamente como direitos fundamentais e sociais de importância universal, tornando-se frequentes áreas de debates e estudos, ainda nos dias atuais, a sistemática violação desses direitos se configura como prática diária em nosso país. Vários são os fatores que afetam a garantia desses direitos, englobando, entre outros aspectos, questões de ordem estrutural, recursos financeiros, conflito de interesses, etc., e cujo enfrentamento requer um conjunto amplo de ações intersetoriais e interministeriais, que articulem as esferas municipal, estadual e federal. Talvez esse seja um dos maiores desafios na construção de um sistema de garantias do direito social a uma educação de qualidade e ao direito humano a uma alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2013).

### 2.3 A DINÂMICA FEDERATIVA BRASILEIRA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui-se em uma política pública educacional do governo federal, implementada e executada em regime de colaboração com os demais entes federados do Estado Brasileiro. Diante disso, é importante salientar que o Brasil é um país de grandes dimensões e apresenta características peculiares no que diz respeito ao tratamento das políticas públicas e educacionais.

Conforme destaca Abrucio (2010, p. 39) “vários fatores influenciam as políticas educacionais brasileiras [...] esse é o caso do impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país”. Neste sentido, o estudo das políticas educacionais brasileiras deve considerar, entre outros aspectos, o fato de o Brasil ser um país que adotou em sua organização jurídico-política-administrativa o sistema federativo<sup>2</sup>.

A definição por República Federativa consta na Constituição Federal (1988) que traz em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988). Neste contexto, cabe frisar que o federalismo como forma de organização territorial do Estado tem enorme impacto na organização dos governos e no modo de como eles respondem aos cidadãos (ABRUCIO, 2010).

Segundo Cury (2010), o diferencial do federalismo está na distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras entre os entes federados e, de acordo com a sua formação, pode resultar na atuação isolada de cada ente federado ou na articulação conjunta de todos os membros. Por isso, segundo o autor, o estudo e análise de políticas educacionais não pode ser indiferente às características, competências e responsabilidades que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal.

Aprofundando um pouco mais sobre a temática, vale salientar que o federalismo brasileiro sofreu intensas modificações durante o legado histórico do país e, a maior e mais importante ação que marcou o atual regime federal brasileiro foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Abrucio (2010) aponta que uma das principais contribuições do

---

<sup>2</sup> O federalismo pode ser definido como a aliança/união/pacto entre os entes federados como evidencia o próprio termo em latim *foedus-eris*. Cury (2010, p. 152) afirma que “uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados”. O autor ainda destaca que nesse tipo de regime as subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas; os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas.

novo federalismo inaugurado pela Carta Magna de 1988 foi a municipalização, ou seja, o Brasil passou a ser um dos poucos países do mundo a dar o *status* de ente federativo aos municípios.

Segundo o autor, essa ação apresentou efeitos positivos no campo das políticas públicas, criando inovações por iniciativas dos municípios (prefeitos, sociedade local) nas mais diversas áreas governamentais. Abrucio (2010) ainda afirma que a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação de políticas, quando comparado ao processo de centralização das ações, algo que se tornava ineficiente diante da dimensão do país e de suas particularidades locais. O autor cita como exemplo desse processo centralizador o modelo da merenda escolar na década de 1990, que era adquirida pelo governo federal (provavelmente de fornecedores de São Paulo e Rio de Janeiro), geralmente ia para Brasília e de lá era distribuída aos demais entes federados. Esse procedimento gerava muitos problemas como desperdício de alimentos, dificuldades de logística, cardápios restritos, falta de alimentos, entre outros.

A nova dinâmica federativa, consagrada pela Constituição Federal de 1988 reorganizou as relações intergovernamentais. Diante disso, a União passou a ter um papel normativo, supletivo e redistributivo em relação aos demais entes federados. Já os estados e municípios, passaram a gozar de mais autonomia e poder para gerir, implementar e executar suas próprias políticas, programas e ações, em suas respectivas jurisdições, reconfigurando o processo de planejamento e estruturação das políticas públicas brasileiras.

Atualmente, no Brasil, é adotado o regime de federalismo de cooperação. Cury (2010, p. 153) destaca que o federalismo de cooperação “busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns”.

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o sistema federativo brasileiro se pauta nas relações intergovernamentais, caracterizando-se por um regime de colaboração entre os entes federados, onde cada membro possui competências e responsabilidades definidas constitucionalmente, mas é dotado de autonomia e poder para gerir e legislar sobre políticas e programas que estão sob sua jurisdição.

Todavia, cabe também demonstrar que o federalismo apresenta fragilidades em seu sistema. Sobre esse assunto, Arretche (2002, p. 31), ao abordar o tema federalismo e capacidade governativa, sinaliza que “em Estados federativos a implementação de reformas

de âmbito nacional tenderia a ser mais difícil [...] porque os governos locais têm incentivos e recursos para implementar as suas próprias políticas independentemente do governo federal”. A autora complementa afirmando que os governos subnacionais possuem representação no Parlamento, podem vetar iniciativas políticas que são contrárias aos seus interesses ou, em outros casos, podem simplesmente não aderir à implementação de programas ou políticas do governo federal.

Partindo da ideia da autora, de certa forma a “autonomia” dos governos subnacionais pode modificar ou até mesmo inviabilizar políticas ou programas públicos federais, caso os interesses entre os entes federados sejam distintos.

No que se refere à educação, direito social garantido constitucionalmente, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Logo, pressupõe-se que a articulação conjunta desses entes federados deve assegurar a todos cidadãos brasileiros o direito fundamental à educação, garantindo meios de acesso e/ou permanência às instituições de ensino do país, por meio de políticas, programas e ações que tenham como objetivo o bem comum da população e o combate das desigualdades sociais.

Ainda em relação ao caso brasileiro, especificamente relacionado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, Bittencourt (2007, p. 26) afirma que “as relações federativas traçam formas singulares à concepção, à gestão e à implementação de ações governamentais”. Segundo a autora, no caso do PNAE, têm-se um programa de âmbito federal, normatizado e gerido financeiramente pelo MEC/FNDE, executado pelos governos estaduais e municipais, mostrando que está descentralizado, e, em alguns casos, está também, desconcentrado para as próprias escolas. Portanto, ao analisar um programa deve-se identificar em que nível (is) está (ão) a formulação, a gestão e a implementação do mesmo.

## 2.4 A DIMENSÃO DAS POLÍTICAS (PÚBLICAS)

Antes de adentrarmos efetivamente na reflexão sobre políticas, políticas públicas e educacionais, é importante situar que este trabalho está vinculado à linha de pesquisa “Políticas Educacionais” do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), *stricto sensu*, da UFFS – Campus Chapecó, o que reforça a importância dessa temática para a pesquisa desenvolvida.

Consideramos pertinente iniciar esclarecendo o conceito do termo “política”, já que o uso corrente dessa palavra prenuncia uma multiplicidade de significados. Nesta direção, Parada (2007, p. 67) afirma que “Política é um conceito amplo relativo ao poder em geral, sendo fundamental sobre o que fazer no que se refere a configuração, ao desenho, gestão e avaliação de políticas”. Já Frey (2000, p. 216-217) apresenta três dimensões da política:

[...] a dimensão institucional “polity” se refere a ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual “politics” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito a imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição. A dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-217).

Embora existam muitos significados e sentidos para a palavra política e, algumas vezes, esta seja usada até de forma negativa, neste estudo nos interessa o conceito de política no que tange sua relação entre Estado e sociedade. A este propósito, Souza (2006) sinaliza que apesar do Estado possuir uma “autonomia relativa” no processo de definição de políticas públicas, o que lhe garante um espaço próprio de atuação, esta autonomia é permeável a influências externas e internas. Cabe ressaltar também que, ainda que o Estado seja o principal responsável pela implementação das políticas públicas, geralmente, o seu surgimento está atrelado aos interesses ou necessidades comuns da população, de determinada comunidade ou área social. Nesta perspectiva, Hofling (2001, p. 38) escreve que “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”.

Mas afinal, o que define Política Pública? De acordo com Souza (2006, p. 24) “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. A autora define política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26). Neste sentido, Hofling (2001, p. 31) afirma que “as políticas públicas podem ser definidas como o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade, caracterizando o ‘Estado em ação’”.

Assim como a palavra “política”, o uso do termo “políticas públicas” pode implicar em vários significados e alguns autores conceituam esse tema abordando seus diversos aspectos. Abaixo apresentamos as principais conceituações sobre política pública.

**Quadro 04** – Principais conceitos de política pública.

<b>Autor</b>	<b>Conceito</b>
<b>Mead (1995)</b>	“define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.”
<b>Lynn (1980)</b>	“conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.”
<b>Peters (1986)</b>	“política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.”
<b>Gobert, Muller (1987)</b>	“Estado em ação”
<b>Dye (1984)</b>	“o que o governo escolhe fazer ou não fazer.”
<b>Laswell (1936)</b>	“decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Hofling (2001) e Souza (2006), 2018.

É oportuno salientar que, para além das diferentes definições, as políticas públicas caracterizam as ações do Estado em relação à sociedade, ou seja, o que o Estado faz para garantir o bem-estar social dos cidadãos. Em outras palavras, podemos dizer também que as políticas públicas representam as intenções e/ou expressam as propostas dos governantes, traduzidas em estratégias, ações, projetos ou programas com a finalidade de produzir mudanças e impactar a realidade a qual se destinam.

Aprofundando um pouco mais sobre a temática, Souza (2006, p. 36-37) apresenta os principais elementos das políticas públicas:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha aspectos de curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

A autora ainda chama a atenção para a importância do papel das instituições/regras na decisão, formulação e implementação de políticas públicas, pois as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Neste sentido, não

só os grupos ou indivíduos têm força relevante para influenciar as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006).

A partir de tais informações, compreendemos que o debate sobre políticas públicas envolve um amplo e variado conjunto de fatores, atores e segmentos sociais, que participam do processo de construção de uma política. Isso representa, de certa forma, um campo de acirradas disputas e conflitos, pois reflete muitos interesses, diferentes concepções ideológicas e político-partidárias dos atores que fazem parte desse processo, o que pode interferir na política pública, independente do seu estágio, podendo interrompê-la ou até mesmo extingui-la.

Esclarecidos sobre os conceitos de política e política pública, seguimos agora em direção da compreensão acerca das políticas educacionais. A Política Educacional é um viés da Política Pública Social, cujas ações são direcionadas especificamente para a educação. Segundo Saviani (2008, p. 07), “a política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação”. De acordo com Vieira (2009, p. 21-22), a expressão política educacional pode assumir vários significados, entre eles:

[...] quando usada com letras maiúsculas, refere-se ao setor da Ciência Política que estuda as iniciativas do Poder Público em educação. Estas, por sua vez, denominam-se políticas educacionais. As ações governamentais costumam ser denominadas de políticas públicas. [...]. No âmbito social, também são chamadas de políticas sociais. As políticas educacionais (com minúsculas), portanto, são uma dimensão das políticas sociais (VIEIRA, 2009, p. 21-22).

A política educacional se materializa nos espaços destinados à educação, como escolas, secretarias de educação e demais setores administrativo-pedagógicos, englobando diversos atores. Esses locais, frequentemente, tornam-se espaços de estudos e debates para o aperfeiçoamento e construção das políticas públicas. Neste sentido, Boneti (2013) entende como políticas públicas educacionais a ação que nasce no próprio contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública na realidade, quer seja para fazer investimentos ou mera regulamentação administrativa.

Espinoza (2009, p.04), afirma que:

[...] una política educacional incluye explícita o implícitamente al menos tres elementos: una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educacional; y una “teoría de la educación” o conjunto de hipótesis que explique cómo esse propósito será alcanzado (ESPINOZA, 2009, p. 04).

Ainda nas palavras do autor “una vez creada, el propósito oficial de toda política educacional es afectar la práctica de la educación” (ESPINOZA, 2009, p.04). Ou seja, toda política educacional tem o intuito de produzir algum impacto na educação.

Compreendemos que a reflexão sobre a temática “políticas” e a diversidade de significados que emergem desse tema não se esgotam e nem se conceituam de uma forma simples e superficial. No entanto, a partir dos conhecimentos adquiridos, é possível entender que as políticas públicas e as políticas educacionais são ferramentas de extrema relevância para garantir uma educação pública de qualidade e, a forma como são concebidas, formuladas e implementadas podem ter impactos tanto positivos quanto negativos na sociedade. Diante disso, argumentamos que para que uma política pública cumpra com o seu objetivo de forma satisfatória, é necessário que seu propósito esteja articulado com as necessidades da população, produzindo ações, resultados e mudanças que impactem positivamente no público beneficiado.

## 2.5 IMPLEMENTAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo sobre a implementação de políticas públicas requer, entre outros cuidados, a análise de um amplo e variado conjunto de fatores. Assim, ao desenvolver uma pesquisa científica com a importância e abrangência dessa temática acreditamos ser necessário esclarecer alguns conceitos e aspectos que interferem na implementação de políticas.

Iniciamos esclarecendo que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim como as demais políticas públicas do governo federal, passam por um processo de planejamento e estruturação, compreendendo o que alguns autores chamam de fases ou etapas da política, a saber: agenda, formulação, implementação e avaliação (PEREZ, 2010; LIMA e D’ASCENZI, 2013). Cada uma dessas etapas é independente, apesar de estarem inter-relacionadas, e apresentam particularidades e características próprias, permitindo uma análise mais detalhada de determinada fase. Neste sentido, ressaltamos que a etapa que será aprofundada neste estudo corresponde à **implementação**.

De maneira geral, para alguns autores, o conceito de implementação refere-se ao processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto. Já para outros, a implementação não se confunde com o produto, sendo basicamente um processo com uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central (PEREZ, 2010). Na concepção de Silva e Melo (2000, p. 4 *apud* LIMA e D’ASCENZI, 2013, p. 102), a

implementação corresponderia “à execução das atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. Ainda, segundo Perez (2010, p. 1181), uma concepção mais delimitada da implementação distingue:

[...] etapas da *policy*, pelo menos duas, antecedendo a implementação: a fase de formação da política, implicando a constituição da agenda, a definição do campo de interesse e a identificação de alternativas; e a fase da formulação da política, quando várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicação da estratégia de implementação (PEREZ, 2010, p. 1181).

Nesta perspectiva, é oportuno destacar, conforme a opinião de Lima e D’Ascensi (2013), que a explicação para a implementação está na sua trajetória, no processo que lhe deu origem, ou seja, a implementação é uma consequência. Assim, o foco direciona-se também para o processo de formulação. Neste sentido, os autores ressaltam que:

A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia [...] O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa (LIMA e D’ASCENSI, 2013, p. 101-102).

É importante salientar que algumas etapas que envolvem a estruturação e o planejamento de um programa ou política pública, em particular a fase de implementação, muitas vezes, apresentam-se como um campo de disputas e conflitos. Isso se deve ao fato de que a estruturação de uma política pública está atrelada, entre outras coisas, a mudanças contínuas no que concerne aos interesses, concepções e ideologias, principalmente dos atores formuladores e implementadores dessa política. Diante disso, Lima e D’Ascensi (2013) sinalizam que a maior parte dos problemas da implementação de políticas públicas, originam-se da interação da política com as organizações executoras, neste caso em específico, as Prefeituras Municipais das cidades selecionadas para a pesquisa, representadas pelas Secretarias Municipais de Educação.

Para além disso, o sucesso ou fracasso de uma política pública está condicionado a uma série de fatores que podem influenciar, direta ou indiretamente, em sua implementação ou até mesmo reformulá-la durante sua trajetória. Dentre estes fatores, podemos destacar o cenário político, econômico e social, no qual a política pública ou programa será implementado; disponibilidade de recursos financeiros, materiais e humanos; conflito de

interesses entre governos, gestões administrativas, atores implementadores, etc. Neste sentido, Lima e D'Ascensi (2013, p. 113) ao abordarem as condições para a uma implementação exitosa escrevem:

O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. Estas questões vinculam-se à maior ou menor possibilidade de resistência ao plano. Soma-se a isso a previsão de e disponibilidade de recursos, financeiros principalmente (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 113).

Os autores ainda acreditam que “a trajetória e a conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores” (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 109).

Há, portanto, uma infinidade de variáveis que podem influenciar, em maior ou menor grau, na implementação de uma política pública, independente da gestão ou esfera administrativa em que ela esteja sendo implementada.

Diante disso, o PNAE como um programa do governo federal, pode encontrar alguns obstáculos e/ou limitações em sua efetivação como política pública em âmbito municipal. Nesta perspectiva, Hofling (2001, p. 35) afirma que “as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados”. Também encontramos respaldo teórico em Frey (2000, p. 228) ao sinalizar que “[...] os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação”.

Diante dessa complexidade, Perez (2010, p. 1189) propõe três dimensões nos modelos de análise do processo de implementação de políticas educacionais, como é o caso do PNAE. De acordo com o autor, pesquisas que envolvem análise de implementação de políticas públicas, devem considerar as seguintes dimensões:

A primeira dimensão trata das relações entre o desenho ou a formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo, de outro. A segunda é a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais. A terceira refere-se às condições que propiciam ou entram o processo de implementação (PEREZ, 2010, p. 1189).

Na visão do autor, ao se levar em conta essas dimensões é possível esboçar um modelo de pesquisa capaz de captar as relações entre as variáveis no processo de implementação, identificando os obstáculos e os elementos facilitadores, o grau de adesão e resistência dos agentes implementadores, entre outros aspectos, que poderão resultar em um diagnóstico sobre a eficácia e desempenho da política pública (PEREZ, 2010).

Aprofundando esta temática, Frey (2000, p. 228) afirma que:

No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits de implementação”. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do “como” e da explicação do “porquê” (FREY, 2000, p. 228).

Além dessas dimensões/abordagens, é oportuno salientar também que, a implementação de políticas públicas está condicionada à variável tempo, portanto esse processo é mutável, ou seja, ao longo de sua trajetória podem ocorrer mudanças nos agentes implementadores, no governo ou gestão administrativa, na disponibilidade de recursos e até mesmo na própria política, exigindo adaptações por parte das entidades executoras.

Ainda segundo Perez (2010) é importante frisar que estudos desse tipo visam contribuir para: 1) corrigir o curso das ações, fornecendo subsídios aos implementadores durante o curso da política; 2) ampliar a efetividade do processo de decisão dos programas públicos; 3) ampliar a *accountability* dos programas; 4) ampliar a integração dos corpos administrativo, político e comunidade, fundamentais para a mudança do desempenho educacional.

Diante do exposto e compartilhando da ideia dos autores, compreendemos a dimensão e relevância da temática que envolve a implementação de políticas públicas, pois são vários os fatores que podem interferir em seu desempenho. Independentemente do estágio ou tempo de existência da política ou programa, da esfera governamental/administrativa, muitos são os obstáculos que precisam ser superados para que uma política pública se efetive e tenha êxito. Há um longo caminho a ser percorrido entre a sua concepção inicial como política ou programa e sua efetivação na prática. Ainda assim, estudos sobre a implementação de políticas, como este, podem tornar-se ferramentas valiosas na identificação de fragilidades e

potencialidades nesse processo, auxiliando na correção de fluxos e estratégias e colaborando para a construção de novas políticas públicas.

## 2.6 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Draibe (2001) as pesquisas de avaliação buscam, entre outros objetivos, verificar a eficácia, eficiência e a *accountability* das ações de uma política pública, além de identificar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações, propor medidas de correção e alteração de programas, corrigindo os rumos e visando a melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política.

Para além dos propósitos técnicos e políticos, a avaliação de políticas públicas, também possui um compromisso com a sociedade e com o público-alvo, modificando paradigmas ultrapassados que, muitas vezes, acompanham a política em seu curso, além de identificar e aproximar as necessidades da população com o que realmente se espera que determinada política ou programa social cumpra.

O processo de avaliação de políticas e programas sociais requer, num primeiro momento, que o pesquisador defina sua estratégia de avaliação, ou seja, um conjunto de decisões, conscientes ou não, que conduzirá o seu trabalho e que definirá os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação, bem como o plano privilegiado de estudo do objeto eleito (DRAIBE, 2001).

Diante disso, é necessário definir os critérios sobre quais aspectos da política e/ou programa público se quer investigar. Neste sentido, vale lembrar que as políticas públicas possuem “vida” e são compostas por diversas fases/etapas, conforme destaca Draibe (2001, p. 26):

“As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes, morrem. Percorrem, então, um ciclo vital [...] É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações de processos. As políticas e os programas também têm [...] corpo e alma. São decididas e elaborada por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas” (DRAIBE, 2001, p. 26).

Conforme já mencionado, este estudo se concentra na fase de implementação de políticas públicas, ou seja, os critérios da avaliação também serão dimensionados segundo as características dessa fase.

Draibe (2001) afirma que de acordo com o tipo e a natureza de uma pesquisa de avaliação, podemos fazer algumas distinções com base nas dimensões, momentos e etapas do programa ou política que se pretende avaliar. Diante disso, podemos classificar as avaliações em:

1. **Avaliações *ex ante*:** antecedem o programa, de modo geral, compreendem as fases de planejamento e formulação. Também conhecidas como avaliações-diagnóstico, têm por objetivos produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, aprimorando seu desenho e ações metodológicas e de implementação.
2. **As avaliações *ex post*:** são realizadas durante ou após a execução do programa, com o intuito de verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa atende seus objetivos e avaliar a efetividade do programa em relação aos seus resultados, impactos e efeitos.
3. **Avaliação *de resultados*:** no sentido amplo, procura identificar se os programas cumpriram seus objetivos, em termos de quantidade e a qualidade.
4. **Avaliações *de processo*:** apresentam como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Têm como objetivo principal identificar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Diante do exposto, as avaliações que aqui nos interessam são a *ex post* e a *de processo*, pois compreendem a fase de implementação de políticas públicas.

Segundo Arretche (2001, p. 46) é necessário admitir que “a implementação modifica as políticas públicas”. Para a autora é praticamente impossível que um programa possa ser implementado respeitando inteiramente o desenho e as estratégias previstas por seus formuladores. Isso porque, na gestão de programas públicos, existe uma vasta distância entre os objetivos e o desenho de programas concebidos por seus formuladores originais e a tradução dessas ações em intervenções públicas, bem como elas atingem seus beneficiários e provedores.

Outro fator importante é que a implementação de políticas ocorre em um ambiente de contínua mutação da administração pública, muitas vezes, alheia à vontade dos agentes implementadores. Aliado a isso, a pesquisa de avaliação precisa considerar que os implementadores é que executam a política, e a fazem conforme suas próprias concepções e

referências. Assim, cabe investigar a autonomia dos agentes implementadores sobre as decisões e ações em relação ao programa, bem como suas condições de trabalho e suas tendências sobre a política em avaliação (ARRETCHE, 2001).

Percebe-se que o processo de avaliação de políticas públicas envolve um amplo conjunto de fatores e condições que exigem do pesquisador atenção, compromisso e conhecimento sob o aspecto e/ou fase do programa social que se pretende investigar. Demonstra também a importância contínua das pesquisas de avaliação, identificando as fragilidades e potencialidades dos programas sociais, e que, muitas vezes, determinam o seu ciclo, seja de continuidade ou de interrupção da política sob avaliação.

### **2.6.1 Indicadores da Avaliação**

Nas pesquisas de avaliação, frequentemente, são utilizados os termos “*eficácia*”, “*eficiência*” e “*efetividade*”, como indicadores sobre os programas e/ou políticas sociais. Contudo, é necessário esclarecer os conceitos desses termos, pois eles apresentam significados distintos.

Para isso, vamos utilizar a conceituação adotada por Draibe (2001). Segundo a autora, a *eficácia* de determinado programa está relacionada com as características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação e os resultados que ele atinge. Ou seja, um programa será mais eficaz se atingir seus resultados em menor tempo, com menor custo e qualidade elevada.

Já a *eficiência* se refere às qualidades de um programa, analisadas sob os parâmetros técnicos de tempo e custo. Pode ser definida como a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), comparada com uma norma ou parâmetro. Assim, a produtividade (maior produção/ menores custos/ menor tempo) é uma característica particular desse indicador.

O conceito de *efetividade* diz respeito à relação entre objetivos e metas de um programa e seus impactos e efeitos. Ou seja, a efetividade significa as quantidades e/ou níveis de qualidade com os quais o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não, na realidade sobre a qual incide.

Com base nos efeitos, a efetividade pode ser agrupada em duas categorias: social ou institucional. A *efetividade social* corresponde à capacidade do programa em afetar o capital social do ambiente em que se insere, especialmente, a rede de articulações e parcerias que

facilitam sua execução. Também está relacionada com os níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e do público-alvo. Já a *efetividade institucional* refere-se ao impacto do programa sobre as organizações e instituições responsáveis e/ou envolvidas na implementação, e remete às condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas.

Para finalizar, no quadro abaixo, são demonstrados, resumidamente, as dimensões e os indicadores sobre a avaliação de políticas e programas sociais.

**Quadro 05** - Resumo das Dimensões e Indicadores de Avaliação de Programas.

Dimensões dos programas	Indicadores		
<b>Indicadores de Desempenho</b>			
Dimensões	Tipo		
Exemplos de Indicadores			
Metas	Físicas	Metas realizadas x metas previstas Produção: proporções do cumprimento das metas; regularidade da prestação dos serviços Público-alvo: cobertura; focalização	
Metas	Financeiras	Metas realizadas x metas previstas	
<b>Indicadores de Eficiência</b>			
Recursos/ Prazos	Custo	Relação custo/benefício ou custo/efetividade	
<b>Indicadores de Eficácia</b>			
Subprocessos ou sistemas da implementação	Sistema gerencial e decisório		Competência dos gerentes; capacidade de implementar decisões; graus centralização/descentralização
	Processo de divulgação e informação		Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; % do público atingido; adequação de prazos agilidade do fluxo
	Processos de seleção (de agentes implementadores e/ou de beneficiários)		Publicização: competitividade do processo; qualidade dos sistemas de aferição de mérito; adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa
	Processos de capacitação (de agentes e/ou beneficiários)		Competência dos monitores Duração e qualidade dos cursos: conteúdos; didáticas; avaliações dos beneficiados
	Sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim) financiamento e gasto; provisão de recursos materiais		Suficiência dos recursos; prazos e fluxos; qualidade da infraestrutura e material de apoio
	Processos de monitoramento e avaliação internos	Monitoramento	Regularidade; abrangência; agilidade na identificação de desvios e incorreções; capacidade/agilidade em recomendar correções ( <i>feedback</i> )
Avaliação interna		Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores e <i>stakeholders</i> ; efetividade (em extrair lições, propor e recomendar melhorias, promover aprendizagem institucional)	
<b>Indicadores de Efetividade</b>			
Impactos	Variações/mudanças na realidade de intervenção	Taxas de crescimento do fenômeno/intensidade da mudança	
Efeitos	Efetividade social	Envolvimento de organizações da sociedade	

	(Capacidade social, opinião e satisfação dos atores)	civil Avaliação dos atores sobre programas Graus de satisfação dos beneficiários; graus de adesão/satisfação dos agentes e beneficiários Indução/reforço a associações/redes/parcerias
	Efetividade institucional (Capacidades institucionais; sustentabilidade e reprodutividade)	Graus de indução a mudanças/ inovações/ autonomia Níveis de aprendizado institucional Rotinização/institucionalização dos processos Capacidade de transferência de metodologia

**Fonte:** Draibe (2001, p. 38).

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

É importante compreender o caminho percorrido no desenvolvimento da pesquisa. Neste sentido, o presente capítulo explora o percurso metodológico da pesquisa, ou seja, a trajetória do estudo, esclarecendo as etapas, os procedimentos, as técnicas e métodos utilizados na confecção deste trabalho.

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A análise da implementação do PNAE em municípios do Rio Grande do Sul (RS), compreendendo a Gestão Municipal 2013/2016 e os dois primeiros anos da Gestão 2017/2020, constitui o foco central de estudo desta pesquisa. Diante disso, e tendo em vista a complexidade e abrangência da temática, ao considerar a forma de abordagem, optamos por desenvolver uma pesquisa qualitativa.

A escolha pela abordagem qualitativa se baseia em Minayo (2012, p. 21) quando esclarece que a pesquisa qualitativa “[...] responde a questões muito particulares, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com as aspirações, as crenças, os valores e as atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido como parte da realidade social [...]”. Neste sentido, encontramos embasamento teórico também em Richardson (2012, p. 90), quando afirma que a pesquisa qualitativa “pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos”. Ainda buscamos amparo teórico em Flick (2009, p.08), que define a pesquisa qualitativa como “o tipo de pesquisa que visa a abordar o mundo ‘lá fora’ e entender, descrever e, às vezes, explicar os fenômenos sociais ‘de dentro’, de diversas maneiras diferentes”.

O autor ainda destaca que embora existam múltiplos enfoques relacionados à pesquisa qualitativa, ela desenvolveu uma identidade própria, com algumas características em comum. Além disso, é possível identificar alguns aspectos da abordagem qualitativa que consistem: na análise de experiências de indivíduos ou grupos, que podem estar associadas a histórias biográficas ou a práticas (cotidianas ou profissionais) e podem ser estudadas examinando-se conhecimento, relatos e histórias do dia a dia; no exame das interações e comunicações que estejam se desenvolvendo, por meio da observação e registro de práticas de interação e

comunicação, bem como da análise desse material; na investigação de documentos (textos, imagens, filmes ou música) ou traços semelhantes de experiências ou interações (FLICK, 2009).

Diante do exposto e partilhando da opinião do autor, parece oportuno enfatizar que a pesquisa qualitativa não é apenas a “pesquisa não quantitativa”, o método exige dedicação, paciência, organização e trabalho do pesquisador para que os resultados sejam produtivos.

Destacamos também, que concordamos com as reflexões e ensinamentos de Bell (2008, p. 11), sobre o planejamento e desenvolvimento da pesquisa acadêmico-científica, ao afirmar que:

Independente do tema ou da disciplina [...], você vai precisar escolher um tema, identificar os objetivos do seu estudo, planejar e esquematizar uma metodologia adequada, criar instrumentos de pesquisa, negociar o acesso a instituições, materiais e pessoas, coletar, analisar e apresentar as informações e, finalmente, produzir um relatório bem escrito. Qualquer que seja o tamanho da tarefa, as técnicas precisam ser dominadas e tem de ser criado um plano de ação que não tente ir além dos limites permitidos pela especialidade, pelo tempo e pelo acesso (BELL, 2008, p. 11).

Cabe aqui salientar que, apesar da pesquisa científica exigir um amplo e variado conjunto de atividades, com um bom planejamento é possível desenvolver um trabalho satisfatório. No entanto, é necessário respeitar as possibilidades e limitações de cada pesquisador e da pesquisa.

### 3.2 ÉTICA E VALIDADE DA PESQUISA

Ao realizarmos uma pesquisa científica, precisamos nos certificar que os procedimentos adotados sejam válidos, além de tomarmos alguns cuidados com as questões éticas. Diante disso, esclarecemos que esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) para apreciação, atendendo aos preceitos éticos dos estudos envolvendo seres humanos, sendo aprovada e registrada sob o protocolo de número 95322618.6.0000.5564. Assim, encontramos respaldo em Schnell e Heinritz (2006, p. 17 apud Flick, 2013, p. 208), ao afirmarem que as questões éticas são relevantes para a pesquisa em geral e definem que “a ética na pesquisa trata da questão de quais problemas eticamente relevantes causados pela intervenção de pesquisadores pode-se esperar que causem impacto nas pessoas com as quais ou as quais eles pesquisam”. Neste sentido, Bell (2008, p. 45), abordando a importância dos princípios da ética na pesquisa,

destaca que “a ética na pesquisa diz respeito a ser claro com relação à natureza do acordo que você fez com os sujeitos ou contatos da sua pesquisa”.

O acordo ao qual a autora se refere diz respeito ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), documento que deve ser assinado por todos os participantes da pesquisa e constitui-se num instrumento de segurança, pois esclarece alguns procedimentos da relação entre pesquisador/participante, devendo informar a finalidade, riscos e benefícios do estudo, entre outros aspectos importantes da pesquisa.

Ainda sobre os princípios éticos da pesquisa científica, achamos adequado destacar os quatro princípios baseados na Teoria Ética de Murphy e Dingwall (2001, p. 339) citado por Flick (2013, p. 208). Segundo os autores, ao desenvolver uma pesquisa científica, devemos observar os seguintes princípios:

- **Não prejuízo** – os pesquisadores devem evitar causar danos aos participantes.
- **Beneficência** – a pesquisa sobre seres humanos deve produzir alguns benefícios positivos e identificáveis, em vez de ser simplesmente realizada em benefício próprio.
- **Autonomia e autodeterminação** – os valores e decisões dos participantes da pesquisa devem ser respeitados.
- **Justiça** – todas as pessoas devem ser tratadas igualmente. (MURPHY e DINGWALL, 2001, p. 339 apud FLICK, 2013, p. 208).

Com relação à validade da pesquisa, Esteban (2010, p. 194-195) esclarece que sempre representa uma preocupação na pesquisa educacional e, que uma pesquisa boa ou válida terá, conseqüentemente, credibilidade e confiabilidade. Segundo a autora, existem cinco tipos de validades inerentes à pesquisa qualitativa:

1. A **validade descritiva** faz referência à precisão ou exatidão com que os fatos são coletados nos textos ou relatórios sem serem distorcidos pelo próprio pesquisador.
2. Além de proporcionar uma descrição válida de objetivos, acontecimentos e condutas, o pesquisador trata de compreender – a **validade interpretativa** – que ,significado têm para as pessoas esses objetivos, acontecimentos e condutas.
3. A **validade teórica** se relaciona com as construções teóricas que o pesquisador agrega ou desenvolve durante o estudo; situamo-nos na explicação, além da descrição e da interpretação, na validade de um relatório como teoria de um fenômeno.
4. Também nos remete a questões relacionadas com a **generalização**, particularmente, faz referência à possibilidade de **generalização interna** dentro de uma comunidade, um grupo ou uma instituição para pessoas, acontecimentos e lugares que não foram diretamente observados ou entrevistados [...]
5. Finalmente a **validade avaliativa** significa reconhecer e considerar os pressupostos avaliativos por meio dos quais se atribui um significado aos fatos observados (ESTEBAN, 2010, p. 194-195).

Diante do exposto, o trabalho desenvolvido apresenta como compromisso a construção de uma pesquisa válida e ética, produzindo benefícios para as pessoas e instituições participantes do estudo e para a sociedade em geral.

### 3.3 RECORTE ESPACIAL E TEMPORAL E O PERCURSO INICIAL DA PESQUISA EMPÍRICA

Para compreender o processo de implementação do PNAE optou-se por estudar a experiência de dois municípios situados na região norte do estado do Rio Grande do Sul (RS), denominados ficticiamente para fins de pesquisa de *Município Mar* e *Município Rio*.

O critério para a seleção de ambos os municípios diz respeito à localização, pois são municípios que se localizam próximos à pesquisadora, o que facilita a locomoção. Além disso, entre os anos de 2010 a 2014, a pesquisadora atuou profissionalmente com o PNAE no Município Rio.

Com relação ao recorte temporal, a pesquisa se concentra na Gestão Municipal que compreende o período de 2013 a 2016, incluindo também os dois primeiros anos da Gestão 2017 a 2020, de ambos os municípios selecionados para o estudo.

Definidos os municípios em que a pesquisa seria realizada, o próximo passo foi estabelecer contato com os responsáveis pelas Secretarias Municipais de Educação para autorização junto às instituições. Para isso foram elaborados ofícios pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFFS e apresentados aos secretários (as) de educação de ambos os municípios.

Após a autorização formal das instituições e da aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa é que se iniciou a pesquisa de campo.

Na sequência, apresentamos quais foram as técnicas de pesquisa de campo utilizadas no estudo e como os dados foram analisados posteriormente.

### 3.4 PESQUISA DE CAMPO E ANÁLISE DOS DADOS

Para consecução dos objetivos propostos na pesquisa, foram eleitas as seguintes técnicas de pesquisa de campo: análise documental, entrevista semiestruturada e questionário. A tabela 01 traz um resumo das técnicas empregadas nesta pesquisa e sua aplicação.

**Tabela 01** – Técnicas empregadas na pesquisa de campo e sua aplicação.

<b>Técnica</b>	<b>Aplicação</b>
Análise documental	Legislação que regulamenta o PNAE, documentos oficiais de domínio público e demais disponibilizados pela gestão municipal.
Entrevista semiestruturada	Agentes implementadores da política, com vínculo profissional com o PNAE (secretários de educação, nutricionistas, membros do CAE).
Questionário	Público beneficiado pelo PNAE (alunos matriculados nas turmas de 4º, 5º, 8º e 9º ano e EJA das escolas municipais).

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2019.

### 3.4.1 Análise Documental

A técnica de análise documental está amparada em Cellard (2012). Segundo o autor, o documento consiste em uma fonte valiosa de informações, que permite compreender as relações humanas e sociais ao longo do tempo. De modo geral, Cellard (2012, p. 296-297) define documento como:

[...] tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou “fonte”, como é mais comum dizer, atualmente. Pode tratar-se de textos escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, etc. (CELLARD, 2012, p. 296-297).

Para fins de conceito, o autor considera documento todo material registrado em papel. Com relação a natureza das fontes utilizadas, os documentos podem ser divididos em fontes primárias e secundárias. As fontes primárias correspondem aos documentos e/ou registros genuínos, originais, de acesso imediato ao fato relatado e que não tiveram interferência de demais autores, como é o caso das atas de reuniões do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Já as fontes secundárias resultam da compilação ou resumo de dados e informações das fontes primárias que podem ser elaboradas ou reformuladas por outros autores dando origem a novos documentos como livros, leis, decretos, portarias, artigos, relatórios, entre outros (BELL, 2008; FLICK, 2013).

Sob o ponto de vista metodológico, Cellard (2012) afirma que a análise documental apresenta vantagens significativas. Nas palavras do autor,

[...] trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida. (CELLARD, 2012, p. 295).

Embora a técnica de análise documental demonstre vantagens evidentes, há que se considerar algumas fragilidades quanto ao uso de documentos. Nesse sentido, Cellard (2012, p. 296) esclarece que “o pesquisador que trabalha com documentos deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, antes de estar em condição de fazer uma análise em profundidade de seu material”. Segundo o autor, é necessário avaliar a credibilidade e a representatividade do documento, interpretar de maneira adequada sua mensagem e aceitar os materiais disponíveis em mãos, pois não há como interferir no conteúdo, nem exigir complementações, uma vez que o documento permanece surdo.

Diante disso, a técnica de análise documental foi desenvolvida por meio da análise da legislação que regulamenta o PNAE e de documentos oficiais que permitiram conhecer o desenho institucional do programa, bem como a dinâmica de funcionamento, os objetivos e as metas que se esperam de uma política pública de âmbito federal. Na esfera municipal foram analisados documentos de domínio público, além dos disponibilizados pelos municípios e/ou os quais a pesquisadora teve acesso como: atas de reuniões do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), regimentos e/ou planos municipais que contemplem assuntos relacionados à Alimentação Escolar, licitações para aquisição de gêneros alimentícios, prestação de contas do PNAE, entre outros documentos oficiais que permitiram compreender a execução e operacionalização do programa em cada um dos municípios selecionados para a pesquisa.

### **3.4.2 Entrevista semiestruturada**

Uma das propostas do estudo era conhecer os profissionais que atuam no PNAE e como eles vêm trabalhando na implementação dessa política. Com relação à técnica que compreende a entrevista semiestruturada, sua escolha está embasada em Flick (2009) ao afirmar que a entrevista é um dos métodos predominantes na pesquisa qualitativa. O autor ainda destaca que para as entrevistas semiestruturadas são preparadas várias perguntas que cobrem o escopo pretendido da entrevista, cujo objetivo é obter as visões individuais dos entrevistados sobre um tema, por isso, as questões devem dar início a um diálogo entre entrevistador e o entrevistado.

Nesta direção, encontramos respaldo também em Triviños (1987) ao sinalizar que a entrevista de roteiro semiestruturado, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

Ainda que a entrevista represente uma das técnicas amplamente empregadas na pesquisa qualitativa e também um dos instrumentos mais completos de informação sociológica, a técnica apresenta vantagens e desvantagens. Neste sentido, Bell (2008, p. 136) ressalta que:

Uma das principais vantagens da entrevista é sua adaptabilidade. Uma entrevista hábil pode acompanhar ideias, aprofundar respostas e investigar motivos e sentimentos [...]. A maneira como uma resposta é dada (o tom de voz, a expressão facial, a hesitação, etc.) pode proporcionar informações que uma resposta escrita talvez dissimulasse [...]. Há problemas, é claro. As entrevistas consomem tempo, é uma técnica extremamente subjetiva, por isso, sempre há o risco de viés. A análise das respostas pode apresentar problemas, e a formulação das perguntas para as entrevistas é quase tão exigente quanto para os questionários. Mesmo assim, a entrevista pode produzir um rico material [...] (BELL, 2008, p. 136).

Seguindo em direção acerca das fragilidades da entrevista, Becker e Geer (1957 *apud* Gaskell, 2012, p. 72) apresentam três limitações ou falhas com respeito ao método:

[...] o entrevistador não pode compreender plenamente a “língua local”: a conotação de alguns termos comuns pode ser totalmente diferente. Em segundo lugar, por diversas razões, o entrevistado pode omitir detalhes importantes. Pode ser que algumas coisas lhe pareçam apenas algo dado, aceito sem discussão; outras coisas podem ser difíceis de serem ditas com palavras, ou o entrevistado pensa que seria descortês ou mostraria falta de sensibilidade. Em terceiro lugar, um entrevistado pode ver situações através de “lentes distorcidas”, e fornecer uma versão que seja enganadora e impossível de ser testada ou verificada (BECKER e GEER, 1957 *apud* GASKELL, 2012, p. 72).

De acordo com os autores, essas limitações surgem do fato do entrevistador se apoiar na informação do entrevistado no que se refere às ações que ocorreram em outras circunstâncias de espaço e tempo e podem levar o pesquisador a fazer falsas inferências a respeito de situações ou acontecimentos. Entretanto, é oportuno enfatizar que essas fragilidades da entrevista não invalidam ou inibem sua efetividade, apenas são pontos para reflexão, com a finalidade de sensibilizar os pesquisadores com relação aos problemas e para que possam servir como um catalisador de experiências para melhorar as entrevistas (BECKER & GEER, 1957 *apud* GASKELL, 2012).

Diante disso, a entrevista semiestruturada foi direcionada às pessoas que possuíam vínculo profissional com o PNAE nos municípios selecionados para o estudo, compreendendo os cargos de: secretários (as) de educação, nutricionistas e representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Assim, no Município Mar foram entrevistados os seguintes profissionais: três nutricionistas, a secretária adjunta de educação e um membro do CAE (segmento executivo). É importante esclarecer que, por solicitação das nutricionistas, foi realizada uma única entrevista onde todas participaram ao mesmo tempo. Já durante a entrevista com a secretária adjunta de educação, ela solicitou o auxílio de outras duas pessoas que atuam no PNAE, a coordenadora do setor de alimentação escolar e a responsável por organizar e auxiliar nas atividades do CAE no município.

No Município Rio foram entrevistados, individualmente: a nutricionista, a secretária de educação e um conselheiro do CAE, também representante do segmento executivo.

Os entrevistados foram identificados com nomes fictícios para preservar a sua identificação. As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos participantes, com horários previamente agendados mediante autorização das instituições e a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Os roteiros das entrevistas encontram-se em anexo (Apêndice A).

Ainda, é importante esclarecer que o PNAE apresenta vários atores que atuam nas diferentes fases da política. Diante disso, demonstramos no quadro abaixo quem são esses atores e as respectivas fases da política em que atuam ou participam.

**Quadro 06** – Atores do PNAE e respectivas fases da política.

Fases		Âmbito Nacional	Âmbito Municipal
Agentes formuladores		Governo Federal por meio do FNDE	
Agentes implementadores	Equipe principal		Entidade Executora (Prefeituras Municipais por meio das Secretarias Municipais de Educação e/ou do Setor de Alimentação Escolar) Nutricionistas CAE Membros da equipe diretiva das escolas Merendeiras e auxiliares
	Equipe de suporte		Membros da SMED (secretários(as), professores e coordenadores do Setor de Alimentação Escolar) Setor de compras e licitações Setor de contabilidade Tesouraria e/ou Secretaria Municipal da Fazenda Auxiliares administrativos da gestão municipal Emater
Público-alvo			Alunos matriculados na rede pública municipal de educação básica

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

### 3.4.3 Questionário

Com o intuito de verificar as percepções do público beneficiado pelo PNAE, foi elaborado um questionário e aplicado aos estudantes. De acordo com Gil (2010, p. 121) o questionário pode ser definido como “a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc.”. O autor ainda destaca que a construção de um questionário deve estar atrelada aos objetivos da pesquisa, traduzidos em questões específicas, cujas respostas irão proporcionar as informações necessárias para o desenvolvimento do estudo.

Para Flick (2013, p. 110) “os estudos de questionário têm por objetivo receber respostas comparáveis de todos os participantes”. De acordo com o autor, tanto as questões quanto a situação da entrevista, devem ser designadas de forma idêntica para todos os participantes da pesquisa.

Quanto às vantagens do questionário, a técnica permite atingir um número maior de pessoas; possui um custo reduzido com pessoal, já que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores; assegura o anonimato das respostas e não expõe o participante quanto às opiniões pessoais (GIL, 2010).

Em relação às limitações do instrumento, Gil (2010, p. 122) destaca que:

- a) Exclui as pessoas que não sabem ler e escrever, o que, em certas circunstâncias, conduz a graves deformações nos resultados da investigação;
- b) Impede o auxílio ao informante quando este não entende corretamente as instruções ou perguntas;
- c) Impede o conhecimento das circunstâncias em que foi respondido, o que pode ser importante na avaliação da qualidade das respostas;
- d) Não oferece a garantia de que a maioria das pessoas devolvam-no devidamente preenchido, o que pode implicar a significativa diminuição da representatividade da amostra;
- e) Envolve, geralmente, número relativamente pequeno de perguntas, porque é sabido que questionários muito extensos apresentam alta probabilidade de não serem respondidos;
- f) Proporciona resultados bastante críticos em relação à objetividade, pois os itens podem ter significado diferente para cada sujeito pesquisado (GIL, 2010. p. 122).

O questionário construído foi baseado em pesquisas anteriores e adaptado aos objetivos deste estudo. Assim, o instrumento foi composto por 14 questões, combinando-se

perguntas abertas e fechadas, que indagavam sobre as dimensões investigadas ao público beneficiado pelo PNAE. O questionário encontra-se anexo à esta pesquisa (Apêndice B).

Nas perguntas abertas, o participante tinha a possibilidade de expressar a sua opinião quanto à alimentação ofertada na escola, em relação ao que mais gostava, o que menos gostava e o que gostaria que fosse servido no cardápio da alimentação escolar. Quanto às perguntas fechadas, o participante deveria escolher uma entre as opções previamente definidas, que tratavam do consumo, frequência e satisfação da alimentação escolar, além de questões que buscavam identificar o conhecimento dos participantes sobre o trabalho do nutricionista e do CAE no programa em âmbito municipal.

Também é importante destacar que na parte inicial do questionário, destinou-se um espaço para identificar o perfil do participante, compreendendo informações sobre idade, sexo, série e escola.

Por fim, procurou-se identificar o grau de satisfação dos estudantes em relação a alguns aspectos que envolvem o PNAE implementado nos municípios investigados. Foram elencadas onze variáveis referentes à alimentação escolar, sobre as quais os estudantes deveriam opinar e expressar o seu grau de satisfação:

1. Cardápio da escola.
2. Qualidade da alimentação.
3. Variedade da alimentação escolar.
4. Sabor, aparência e cheiro da alimentação escolar.
5. Tamanho da porção e/ou quantidade de comida.
6. Possibilidade de repetir a comida.
7. Horário e tempo para realizar a refeição.
8. Estrutura do refeitório e da cozinha.
9. Limpeza dos utensílios e do ambiente (refeitório e cozinha)
10. Informações sobre alimentação escolar
11. Equipe da alimentação escolar (cozinheiras, auxiliares).

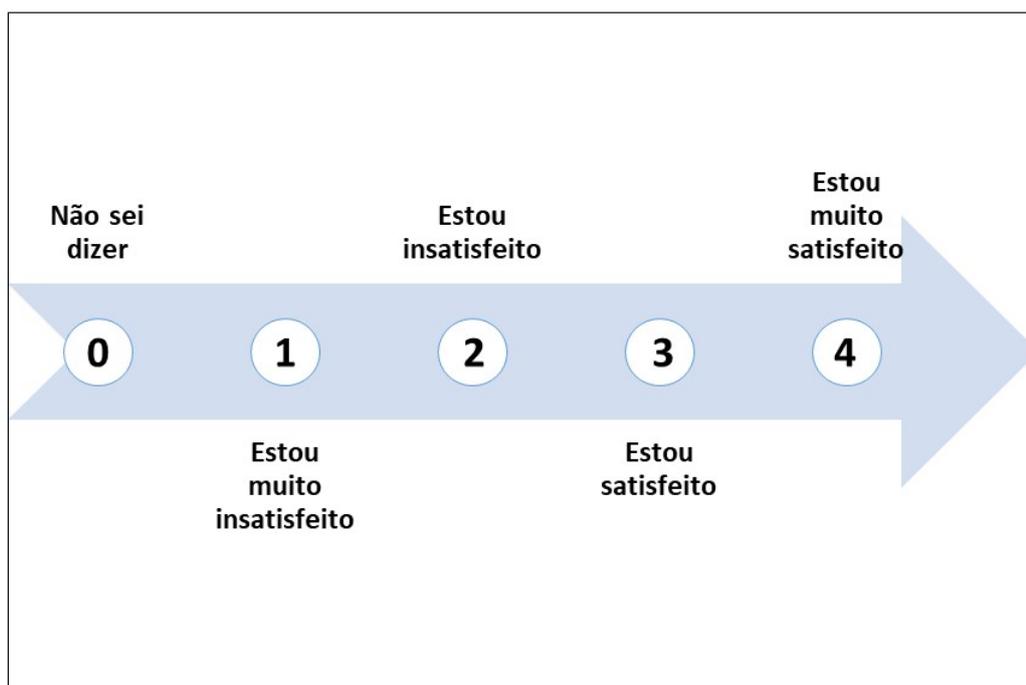
As variáveis cardápio da escola, qualidade, variedade, sabor, aparência e cheiro da alimentação escolar tinham como intuito identificar as percepções dos alunos em relação à alimentação oferecida na escola. Já as variáveis tamanho da porção e/ou quantidade de comida e possibilidade de repetir a comida tinham a finalidade de verificar, sob o ponto de vista dos estudantes, se a quantidade de alimento ofertada na alimentação escolar era suficiente para suprir as suas necessidades nutricionais durante o período em que eles

permanecem no ambiente escolar.

As demais variáveis (horário e tempo para realizar a refeição; estrutura do refeitório e da cozinha, limpeza dos utensílios e do ambiente (refeitório e cozinha), informações sobre a alimentação escolar e equipe da alimentação escolar (cozinheiras, auxiliares)) foram incluídas com o propósito de analisar a opinião dos alunos referente as condições físicas e organização da escola e que podem interferir na frequência com que os alunos consomem a alimentação escolar.

A escala utilizada para aferir o grau de satisfação de cada item foi composta pela seguinte sequência: muito satisfeito, satisfeito, insatisfeito, muito insatisfeito e não sei responder. Para auxiliar na tabulação dos dados a escala de satisfação foi quantificada numa escala numérica de 0 a 4, conforme figura abaixo.

**Figura 01** – Escala de satisfação quantificada.



**Fonte:** Adaptado para esta pesquisa de Bittencourt (2007 *apud* GILBERT, 1989).

#### 3.4.3.1 Teste piloto do instrumento

A literatura científica recomenda que antes de aplicar o instrumento definitivo é necessário realizar uma prova preliminar, com o intuito de verificar possíveis falhas na construção do questionário.

Diante disso, foi realizado um teste com alunos do 4º ano de uma escola municipal localizada em um bairro periférico do município Mar. A escola atende aproximadamente 458 estudantes em tempo integral da educação infantil ao ensino fundamental II.

A aplicação do instrumento inicial possibilitou algumas percepções quanto à linguagem utilizada na redação das questões, sequência das perguntas, dificuldades de compreensão. Além disso, percebeu-se uma forte influência e intervenção da figura da professora, algumas vezes, até direcionando as respostas dos alunos. Em determinado momento da aplicação do instrumento, solicitou-se que os alunos respondessem o que gostariam que tivesse no cardápio e que fosse oferecido na alimentação da sua escola. A professora de imediato falou que eles não poderiam colocar “hambúrguer, refrigerante, pastel, chocolate”, no entanto, percebeu-se que alguns alunos relataram verbalmente que gostariam que na merenda tivesse “hambúrguer, batata frita, pizza, Coca-Cola”. Embora a intenção da professora fosse auxiliar as crianças no preenchimento do questionário, já que muitos ainda apresentavam dificuldades em ler e escrever, essa atitude inviabilizou a validade e confiança das respostas, demonstrando que a abordagem nas demais escolas deveria ser mais cautelosa.

Outro ponto que chamou a atenção durante a aplicação do questionário foi a dificuldade da turma em ler e escrever. Alguns estudantes não conseguiam responder o questionário, pois não conseguiam formar as palavras e nem preencher as questões de assinalar, devido à dificuldade de leitura e compreensão do que estava sendo solicitado.

Diante de tais percepções, foram realizados alguns ajustes nas perguntas e na metodologia de aplicação do instrumento, tentando minimizar as intervenções e/ou influências nas respostas dos estudantes, o que poderia inviabilizar ou até mesmo direcionar a pesquisa para resultados não condizentes com a realidade estudada.

#### 3.4.3.2 Seleção da amostra

De acordo com Gil (2010, p. 89) “as pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade”. Por isso, frequentemente o pesquisador trabalha com uma amostra, ou seja, uma pequena parte dos elementos ou população que se pretende estudar, mas que seja representativa do universo pesquisado.

Diante disso, a amostra desta pesquisa caracteriza-se como não probabilística e o procedimento adotado foi a amostragem por cotas, que classifica a população em função de propriedades tidas como relevantes para o fenômeno a ser estudado (GIL, 2010).

A escolha da amostra seguiu os seguintes critérios:

- a) As escolas deveriam pertencer à rede municipal de ensino e estar localizadas em diferentes áreas da cidade. Assim, para o município Mar foram selecionadas: uma escola situada na área central da cidade, uma escola da região periférica e a escola localizada na zona rural. Esse critério foi aplicado parcialmente ao município Rio, pois a rede municipal de educação conta apenas com duas escolas (uma de educação infantil e outra de ensino fundamental) localizadas atualmente na área central da cidade.
- b) As escolas deveriam atender alunos do ensino fundamental e/ou EJA.
- c) Os estudantes deveriam estar matriculados em turmas de 4º, 5º, 8º e 9º anos ou EJA (ou equivalente). Esse critério foi ajustado para o município Rio, pois a rede municipal de educação atende até o 4º ano do ensino fundamental.
- d) Ter o consentimento prévio da gestão municipal, dos responsáveis pelos estudantes menores de idade e dos próprios participantes da pesquisa. Diante disso, é importante esclarecer que mesmo com a autorização dos responsáveis pela criança ou adolescente, só participaram da pesquisa os alunos que estavam dispostos a colaborar com o estudo.

#### 3.4.3.3 Aplicação do instrumento

A etapa que corresponde à aplicação dos questionários ocorreu em duas fases. Num primeiro momento foram realizadas visitas às escolas selecionadas para o estudo, conforme cronograma enviado à SMED, onde a pesquisadora entregou os TCLEs aos estudantes. No dia seguinte, a pesquisadora retornou às escolas para aplicação dos questionários com os alunos que haviam trazido os termos assinados pelos responsáveis. Foram entregues aproximadamente 600 termos, dos quais 111 retornaram assinados. A baixa adesão se justifica, segundo relatos dos participantes, devido ao esquecimento do termo em casa ou porque os responsáveis não concordaram com a participação do estudante na pesquisa.

Os questionários físicos foram entregues aos estudantes que trouxeram o TCLE assinado pelos responsáveis e que também concordaram em participar da pesquisa por meio

da assinatura do Termo de Assentimento. A aplicação dos questionários foi realizada pela pesquisadora, que orientou o preenchimento do instrumento e auxiliou nas dúvidas dos participantes.

### 3.5 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Para nortear a análise dos dados e informações foram previstas algumas categorias analíticas, a fim de auxiliar na interpretação dos resultados e na organização da pesquisa. Diante disso, esclarecemos que as categorias de análise escolhidas contemplam alguns critérios relacionados à análise e implementação de políticas públicas e ao próprio programa (PNAE), entre eles:

1. **Sistema normativo que rege o PNAE:** para compreender o projeto do programa, objetivos e diretrizes que devem ser alcançados e o que estabelece a legislação que regulamenta o PNAE e deve ser seguido pelas entidades executoras na operacionalização da política.
2. **Aplicação de recursos financeiros na implementação do programa:** para identificar valores de repasses de recursos federais (FNDE), recursos próprios (contrapartida do município), prestação de contas.
3. **Processo de aquisição de alimentos:** com o objetivo de conhecer e compreender o procedimento de compra de gêneros alimentícios para o PNAE, que está condicionado ao processo de licitações, chamadas públicas, compra de produtos da agricultura familiar.
4. **Atores envolvidos:** com o intuito de identificar quem são os profissionais/instituições que atuam no PNAE, como se articulam e qual o papel que desempenham.
5. **Participação e controle social:** verificar a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), envolvimento da comunidade local, fiscalização por órgãos de controle TCU/MEC/FNDE/CECANE/CRN, entre outros.

A partir disso, foram elaboradas as seguintes categorias de análise com as dimensões que cada uma contempla:

**Tabela 02** – Categorias de análise e dimensões investigadas na pesquisa.

<b>Categorias</b>	<b>Dimensões analisadas</b>
<b>Operacionalização do PNAE</b>	Sistema normativo que rege o programa Disponibilidade e aplicação dos recursos financeiros Processo de aquisição dos gêneros alimentícios Planejamento e elaboração dos cardápios e ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) Desafios e fatores facilitadores na implementação do programa
<b>Agentes implementadores da política</b>	Profissionais e/ou instituições que atuam no PNAE em âmbito municipal Funções, atribuições e competências que desenvolvem no programa Articulação da equipe
<b>Impressões do público-alvo</b>	Percepções dos estudantes em relação ao PNAE implementado nos municípios investigados Índice de satisfação

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2019.

#### **4 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) corresponde a uma das políticas públicas mais longevas do país, principalmente, ao que concerne as áreas de educação e alimentação. Diante dessa longa trajetória é oportuno esclarecer que, nesta pesquisa, não temos a pretensão de realizar um resgate histórico do PNAE no Brasil, pois diversos estudiosos do tema já o fizeram como Bittencourt (2007), Peixinho (2011), Caldas e Ávila (2013), Abreu (2014), Silva (2015), Oliveira (2016), Nicoletti (2017), entre outros autores.

Nesta parte do trabalho, serão apresentadas informações sobre o PNAE consideradas relevantes para esta pesquisa, como o desenho institucional e a dinâmica de funcionamento do PNAE e as modificações ocorridas na legislação do programa a partir do ano de 2009 com a introdução da obrigatoriedade de aquisição dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e demais alterações subsequentes até os dias atuais que acarretaram num replanejamento do PNAE.

Popularmente conhecido como “Merenda Escolar”, o projeto atual do PNAE é resultado de um amplo e intenso processo de mudanças, reformulações e aperfeiçoamentos, que foram sendo incorporados no percurso de sua história durante décadas, apresentando importantes marcas nessa trajetória como a promulgação da Constituição Federal de 1988, assegurando o direito à alimentação escolar (art. 208, inciso VII); descentralização da gestão do programa com a aprovação da Lei nº 8.913 de 1994, proporcionando maior autonomia às entidades executoras; a promulgação da Lei nº 11.947 de 2009, que normatiza o PNAE, trazendo importantes avanços para o programa.

Cabe ressaltar também que o PNAE é reflexo de um imenso legado de lutas e embates sociais na busca pela efetivação de direitos básicos, neste caso em especial, os direitos à alimentação e educação. Diante disso, é oportuno frisar que um dos episódios marcantes na construção do PNAE foi a Campanha da Merenda Escolar (CME), instituída pelo Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. Logo, neste ano de 2019 o programa completou 64 anos de existência, e o que mais chama a atenção na trajetória do PNAE é que desde sua concepção inicial como programa público em nenhum momento houve interrupção dessa política educacional, que perpassou por diversos períodos, ideologias, governos e se constitui hoje em uma política pública de Estado, ou seja, independentemente do mandato ou gestão

administrativa das esferas governamentais, o programa continua existindo, crescendo e sendo aperfeiçoado.

Portanto, consideramos pertinente situar que o PNAE é um programa de caráter suplementar do governo federal, presente nas instituições públicas de ensino do país, cuja implementação ocorre em regime de cooperação entre os entes federados. Enquanto política pública educacional, seu objetivo principal é garantir uma alimentação saudável e adequada aos alunos matriculados na educação básica, criando condições para que estes permaneçam no ambiente escolar, assegurando assim, a garantia de um direito supremo que é o direito à educação.

Neste sentido, Bittencourt (2007, p. 57) afirma que “na atualidade o Programa é um fator de qualidade da escola pública brasileira”. A autora ainda destaca que a existência de programas similares em países desenvolvidos confirma a sua importância, pois representam instrumentos para enfrentar questões de saúde pública e uma opção educacional que qualifica a formação de seus cidadãos.

A experiência brasileira com alimentação escolar é conhecida mundialmente como um caso de sucesso. Isso se justifica, entre outras coisas, pelo caráter sustentável do programa, que incentiva práticas sustentáveis como a aquisição de produtos da agricultura familiar, fomentando o desenvolvimento econômico local e regional. Além disso, o PNAE é o único programa com atendimento universalizado, ou seja, atende todos os alunos matriculados na educação básica das escolas públicas, federais, filantrópicas, comunitárias e confessionais do país (FAO, 2018; BRASIL, 2018).

Para além disso, a grandiosidade do programa se materializa no volume de recursos financeiros investidos e na população beneficiada. Segundo os dados mais recentes disponibilizados no site do FNDE, na página destinada ao PNAE, no ano de 2015, foram atendidos pelo programa 41,5 milhões de alunos e repassados 3,759 bilhões de reais em recursos financeiros a estados, municípios e escolas federais (tabela 03) (BRASIL, 2018).

Ainda, conforme os dados da tabela 03, percebe-se ao longo dos anos a evolução do programa no que se refere ao aumento considerável no número de alunos atendidos e aos valores crescentes de recursos financeiros repassados às esferas governamentais.

**Tabela 03** – Demonstrativo dos recursos financeiros investidos e do quantitativo de alunos atendidos pelo PNAE no período de 1995 a 2015.

<b>Ano</b>	<b>Recursos (em bilhões de R\$)</b>	<b>Alunos (em milhões)</b>
2015	3,759	41,5
2014	3,693	42,2
2013	3,542	43,3
2012	3,306	43,1
2011	3,051	44,4
2010	3,034	45,6
2009	2,013	47 * <sup>3</sup>
2008	1,490	34,6
2007	1,520	35,7
2006	1,500	36,3
2005	1,266	36,4
2004	1,025	37,8
2003	0,954	37,3
2002	0,848	36,9
2001	0,920	37,1
2000	0,901	37,1
1999	0,871	36,9
1998	0,785	35,3
1977	0,673	35,1
1996	0,454	30,5
1995	0,590	33,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL (2018)<sup>4</sup>.

#### 4.1 O CARATÉR SUPLEMENTAR DO PROGRAMA

Como já mencionado, o PNAE possui caráter suplementar, mas afinal o que isso significa?

De acordo com o Dicionário Online Infopédia da Porto Editora (2019), a palavra **suplementar** apresenta os seguintes significados: “1. Relativo a suplemento; 2. Que serve de suplemento, adicional; 3. Que pode suprir ou preencher uma falta; 4. Que completa ou amplia algo, complementar”.

Segundo informações divulgadas na página oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os programas suplementares podem ser definidos como “programas e ações educacionais de adesão voluntária que auxiliam a manutenção e o desenvolvimento da educação em níveis ou modalidades específicas, cuja gestão compete às secretarias do Ministério da Educação (MEC)” (BRASIL, 2019).

<sup>3</sup> \* Neste ano foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes.

<sup>4</sup> As informações foram consultadas no site do FNDE, na página destinada ao PNAE, disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

Nesta perspectiva, é oportuno lembrar que a Constituição Federal (1988) no artigo 208, inciso VII, estabelece o dever do Estado com a educação, cuja efetivação será mediante “a garantia do 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” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009; BRASIL 1988) (Grifos da autora).

Também o artigo 212, parágrafo 4º, define que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. No parágrafo 5º do mesmo artigo, consta que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhida pelas empresas na forma da lei (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006; BRASIL, 1988).

Na prática, o FNDE, autarquia do Ministério da Educação (MEC), é responsável por gerir os programas suplementares em âmbito nacional, prestando apoio financeiro e técnico às entidades executoras. Em contrapartida, os estados e municípios, por meio de suas entidades executoras, complementam os recursos financeiros e proporcionam as condições necessárias para que os programas sejam executados conforme sua legislação e objetivos.

De acordo com Bittencourt (2007), no caso do PNAE, o programa já teve regulamentada a contrapartida financeira dos estados e municípios em, no mínimo, 30%. Entretanto, nos dias atuais, esse percentual é flexível e cada entidade executora (EEx) define os valores financeiros, com recursos próprios, que irá investir no programa.

Além disso, há situações, como as de muitas escolas estaduais, em que a alimentação escolar provém, exclusivamente, do recurso financeiro repassado pelo governo federal (FNDE), ou seja, o ente federado responsável pela instituição de ensino, no caso, o Estado, não investe recursos financeiros no PNAE. Por este motivo, alguns municípios mantêm o programa municipalizado ou terceirizado, o que explica, em parte, as oscilações encontradas na alimentação escolar de região a região e de município a município (BITTENCOURT, 2007).

Neste sentido, o caráter suplementar do PNAE pode estar relacionado com a questão do funcionamento do programa, no que diz respeito às competências e responsabilidades dos entes federados quanto aos recursos financeiros e a operacionalização do PNAE. Mas também, pode estar associado a outro viés da política, no que tange à oferta parcial da

alimentação no ambiente escolar, com o intuito de ser um complemento à alimentação diária e suprir as necessidades nutricionais dos estudantes no período em que permanecem na escola.

#### 4.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE

Para que possamos compreender como ocorre o processo de implementação do PNAE na esfera municipal, é importante entendermos a política pública em âmbito federal, ou seja, como está desenhado o plano institucional do programa, bem como quem são os principais atores envolvidos, os requisitos para execução do programa e o que se espera de uma política pública dessa abrangência.

Iniciamos esclarecendo quais são as diretrizes e objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Com base na Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, em seus artigos 2º e 3º, estabelece que:

Art. 2º São diretrizes da Alimentação Escolar:

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

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; e

VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a 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 encontrem em vulnerabilidade social.

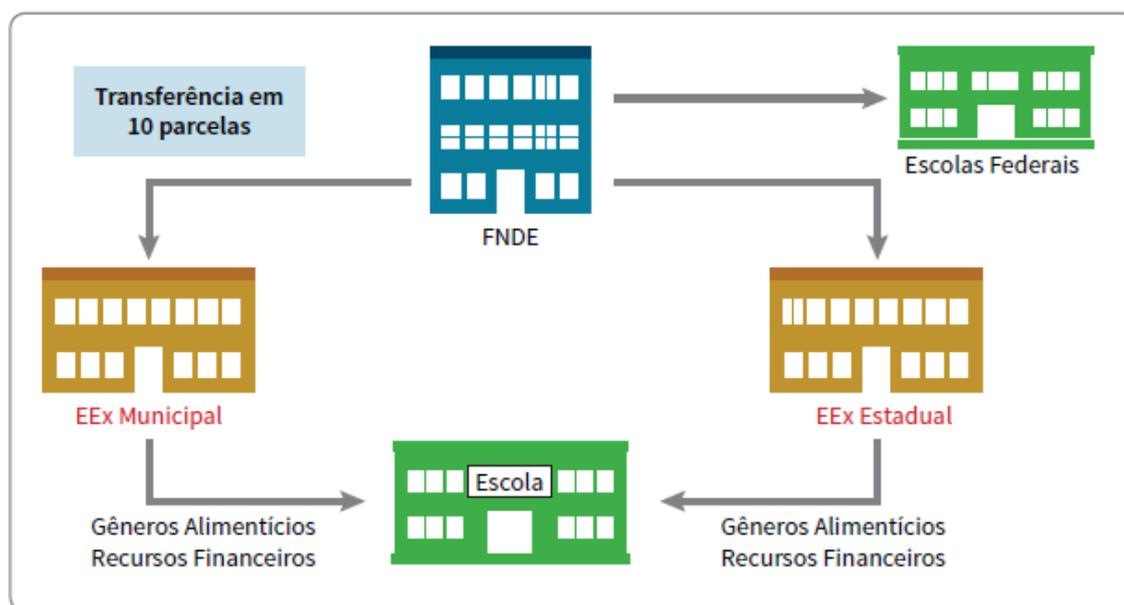
Art. 3º O PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2013).

É oportuno salientar que, para além da oferta da alimentação saudável e adequada no ambiente escolar, o PNAE apresenta um caráter assistencial, pedagógico e sustentável. Sua materialização na prática representa a garantia de dois direitos sociais fundamentais aos cidadãos brasileiros: a educação e a alimentação.

Como mencionado anteriormente, o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar ocorre em regime de colaboração entre os entes federativos, assim, cada membro possui responsabilidades e competências próprias para sua efetivação. Entretanto, é a articulação conjunta dos entes federativos que garante a concretização dessa política pública na prática.

Atualmente o processo de operacionalização do PNAE segue o seguinte trâmite: o Governo Federal, por meio do FNDE, realiza o repasse de recursos financeiros a estados, municípios e escolas federais, com base no censo escolar referente ao ano anterior de atendimento. Os valores financeiros, de caráter suplementar, são efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro), para cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino (figura 02) (BRASIL, 2019).

**Figura 02** – Fluxograma de transferência dos recursos financeiros entre os entes federados para operacionalização do PNAE.



Fonte: BRASIL, 2014<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>Imagem obtida no folder PNAE, seção Objetivos e Diretrizes. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-manuais-cartilhas?start=10>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

O valor repassado por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, a saber: Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53 (BRASIL, 2019). É importante frisar, que esses valores devem ser utilizados exclusivamente para a compra de gêneros alimentícios, sendo que 70% do total dos recursos devem ser destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semielaborados e in natura (BRASIL, 2009; 2013).

As entidades executoras (EEx), que correspondem aos Estados, Municípios e escolas federais, muitas vezes, representadas pelas secretarias de educação, são responsáveis pela execução do PNAE em âmbito local, conforme a legislação determina, inclusive pela complementação do recurso financeiro para garantir a oferta de uma alimentação escolar saudável e adequada aos estudantes em todos os dias letivos.

Para receberem os recursos financeiros do governo federal, as entidades executoras (EEx), devem satisfazer alguns requisitos, entre eles: instituírem o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), realizarem a prestação de contas dos recursos recebidos anteriormente para execução do PNAE, obrigatoriedade da existência de um nutricionista responsável técnico e não cometerem irregularidades na execução do PNAE. O descumprimento de qualquer um destes itens, autoriza o FNDE a suspender o repasse de recursos financeiros às EEx, conforme estabelece o art. 20 da Lei Federal nº 11.947 de 2009 (BRASIL, 2009).

É oportuno salientar que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), além de constituir-se no instrumento legal próprio para que a instituição obtenha o recurso proveniente do FNDE, por meio do PNAE, desempenha um importante papel no controle social e fiscalização do programa no contexto local. Diante disso, conforme recomenda a Lei Federal nº 11.947 de 2009 (art. 18) e a Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013 (art. 34), os Estados, Distrito Federal e os Municípios, devem instituir o CAE em suas respectivas jurisdições, composto por sete membros e com representantes de diferentes segmentos da sociedade, entre eles: do poder público, da educação e da sociedade civil.

Além dos participantes já mencionados, a operacionalização do PNAE envolve outros atores, instituições e segmentos da sociedade, a saber: Unidade Executora (UEx), representam a comunidade educativa, podem ser chamadas de “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou “Unidade Executora”; Tribunal de Contas da União

e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; Ministério Público Federal; Secretarias de Saúde e de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Conselho Federal e Conselhos Regionais de Nutricionistas (BRASIL, 2013; FNDE, 2018).

Complementando, podemos citar também como atores importantes do PNAE no contexto de sua implementação: órgãos vinculados diretamente à administração pública, como secretarias, departamentos, empresas fornecedoras, pais de alunos e a sociedade em geral (SILVA, 2015). Cabe ressaltar, que cada membro desenvolve funções específicas no programa, independentemente da relação direta ou indireta com a política pública, e a atuação desses atores é fundamental na implementação e efetivação do PNAE.

Seguindo, o processo de operacionalização do PNAE envolve ainda muitas etapas como: elaboração de cardápios, aquisição de alimentos, disponibilização dos produtos às escolas/instituições de ensino, prestação de contas, entre outras fases, cada qual com suas particularidades e que merecem atenção e aprofundamento de estudos. Entretanto, compreendemos que as reflexões sobre um programa dessa magnitude não se esgotam nesse trabalho, ainda, esclarecemos que a pesquisa de campo buscará identificar essas etapas, por meio da análise da implementação do PNAE na esfera municipal.

#### 4.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO VIGENTE DO PNAE

Atualmente os principais instrumentos regulamentadores e normatizadores do PNAE são a Lei Federal n° 11.947 de 16 de junho de 2009 e a Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, e representam valiosas ferramentas de informações sobre o programa. Logicamente, como toda legislação, elas também são passíveis de adequações e/ou complementações ao longo dos anos conforme as necessidades do programa.

Neste contexto, é importante frisar que a sanção dessa legislação trouxe importantes avanços para o PNAE, a saber: a universalização do atendimento para estudantes da rede básica de educação; obrigatoriedade da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, fomentando o desenvolvimento local e regional; estabelecimento da educação alimentar e nutricional como um eixo de atuação do programa; a ampliação e o fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em cada município brasileiro, dando maior destaque à participação da comunidade e ao controle social (BRASIL 2009; 2013).

Aliado a isso, foram estabelecidos alguns critérios técnicos e operacionais para a gestão local do PNAE, como: a obrigatoriedade da existência de um nutricionista responsável técnico, a constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs), por meio de parcerias entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), os quais apontam igualmente para uma importante ampliação desta política pública no que concerne à garantia do direito à alimentação adequada e saudável nas escolas (BRASIL, 2015).

Ainda sobre os avanços e desafios do PNAE, Bittencourt (2007, p. 38) aponta que:

Muito se avançou, se olharmos para trás, muitas instituições e pessoas passaram, muitas verdades caíram, contudo, ainda a presença da alimentação dos estudantes não é um ponto pacífico. Reconhecem-se os avanços que a descentralização trouxe para a gestão do Programa, assim como o fato de que, de forma receptiva ou impositiva, o Programa se tornou central nas redes estaduais e municipais. O volume regular de recursos fez com que ele funcionasse sem trazer muito questionamento. Sua desativação não é cogitada em nenhuma instância, porém o longo caminho a percorrer é o inverso. Vai do público alvo, o estudante, para cima. Entende-se que os alunos e os pais dos alunos não perceberam ainda, na sua grande maioria, o direito à alimentação escolar emergente. Talvez seja este o motivo para a oscilante qualidade de alimentação oferecida de região a região e de município a município, isto significa que há muito a ser verificado em relação à efetividade do programa junto à comunidade escolar (BITTENCOURT, 2007, p. 38).

Por fim, fica evidente que desde seu projeto inicial até os dias atuais, o PNAE já passou por diversas mudanças e é notável a evolução do programa nas últimas décadas. Entretanto, a essência do programa continua a mesma, ou seja, ofertar alimentação aos alunos matriculados na rede de educação básica das instituições públicas de ensino do país. Obviamente, hoje o PNAE não se resume à oferta de alimentação saudável no ambiente escolar. Ao longo de sua trajetória e conforme surgiram demandas relacionadas ao programa, expandiu-se sua área de atuação, agregando importantes eixos de ação, tornando-se uma das maiores e mais importantes políticas públicas educacionais do mundo. Apesar de sua magnitude e relevância como programa federal, alguns fatores podem interferir na implementação do PNAE no contexto local, modificando os resultados esperados. É o que se pretende verificar na investigação proposta e que foi realizada a partir da pesquisa de campo.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta parte do trabalho estão apresentados os resultados obtidos a partir da pesquisa de campo, relacionando-os com o arcabouço teórico do estudo. Contudo, é importante frisar que o estudo e as análises sobre a implementação de políticas públicas, em especial, sobre o PNAE nos municípios investigados, não se esgotam nesta pesquisa. Ao contrário, os resultados apontam a necessidade de mais pesquisas com viés para a análise e avaliação da implementação do PNAE nas diferentes esferas governamentais e em seus diversos eixos de atuação.

### 5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO RIO

#### 5.1.1 Caracterização do Município Rio

O município Rio<sup>6</sup> corresponde a uma cidade de pequeno porte, localizado ao norte do estado do Rio Grande do Sul (RS), a mais de 350 km de distância da capital gaúcha, Porto Alegre.

O município representa uma das menores cidades da região norte gaúcha. Atualmente a população estimada é de 2.693 pessoas, entretanto, apesar de ser um município de pequeno porte apresenta o IDH de 0,791 e um PIB per capita de R\$ 26.388,40 (IBGE, 2019). Já em relação ao Índice de Gini<sup>7</sup> da renda domiciliar per capita, no ano de 1991, o município apresentava índice de 0,5175, entretanto, em 2010, o índice aumentou para 0,6236. Ou seja, em aproximadamente duas décadas aumentou a concentração de renda e a desigualdade social no município. Sua área territorial é estimada em 148,582 km<sup>2</sup> e a densidade demográfica em 19,21 hab/km<sup>2</sup>.

A economia da cidade provém, principalmente, do setor primário, ou seja, produtores de grãos, frutas, criadores de suínos, aves e bovinos. Em seguida, o comércio é outro setor que se destacada e contribui para a economia. O município conta também com algumas indústrias

---

<sup>6</sup> As informações foram obtidas por meio do acesso do site da Prefeitura Municipal do Município Rio. Acesso em: 22 jul. 2018.

<sup>7</sup> O Índice de Gini é utilizado para medir o grau de concentração de renda de determinado grupo, região ou localidade. O índice varia de 0 (zero) a 1 (um), quanto mais próximo ao valor 1 (um) maior a desigualdade social. A título de informação e comparação, em 2015 o Brasil apresentou índice de 0,515 em relação aos demais países. Os dados foram obtidos na página do Ministério da Saúde (DATASUS), de acordo com os indicadores do Município Rio. Disponível em: < <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirs.def>>. Acesso em: 29 maio 2019.

e agroindústrias de pequeno porte que fabricam móveis, produtos alimentícios, etc., e que colaboram para a economia da cidade. O turismo se mostra como fator econômico relevante, já que o município apresenta importantes pontos turísticos. Segundo dados do IBGE, em 2016, o salário médio mensal dos trabalhadores formais da cidade era de 2,7 salários mínimos.

Com relação à educação, alguns dados referentes à estrutura educacional do município podem ser visualizados na tabela abaixo.

**Tabela 04** – Matrículas por etapas da Educação Básica e Dependência Administrativa do Município Rio.

Dependência Administrativa	Educação Infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
	Creche	Pré-Escola				
Estadual	0	0	153	51	0	16
Municipal	26	29	29	0	0	0
Privada	Não existente	Não existente	Não existente	Não existente	Não existente	Não existente
<b>Total</b>	26	29	182	51	0	16

Fonte: MEC/INEP, 2018<sup>8</sup>.

De acordo com as informações divulgadas no site oficial do MEC/INEP, em 2018, existiam 304 alunos matriculados na rede pública de educação básica da cidade (tabela 03). Desse quantitativo, 27,63%, ou seja, 84 matrículas, correspondiam às escolas municipais e 72,37%, representando 220 matrículas, abrangia a rede estadual de ensino.

A rede pública municipal de educação básica conta com duas escolas, uma que atende os alunos da educação infantil (creche e pré-escola) e outra que atende os alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental.

### 5.1.2 Perfil da escola estudada

No município Rio, a instituição selecionada para fazer parte da pesquisa corresponde a uma escola pública da rede municipal que atende os alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental. Para fins de pesquisa e preservação da identificação da escola, ela será identificada ficticiamente como **Escola Rosa**. Segundos os dados mais recentes

8 As informações foram obtidas no site do MEC/INEP disponível em: <[https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F\\_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF](https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF)>, de acordo com os indicadores do Município Rio. Acesso em: 29 maio 2019.

disponibilizados pelo MEC/INEP, por meio do censo escolar, no ano de 2018, a escola atendeu 29 alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental do 1º ao 4º ano.

É oportuno destacar que até o ano passado (2018), a escola ficava localizada em uma região rural do município, a aproximadamente 17 km de distância da área central. No entanto, a partir deste ano, com a inauguração da nova escola para a educação infantil (Pro-infância Tipo C), a sede da Escola Rosa foi transferida para a estrutura que abrigava a educação infantil anteriormente, ou seja, atualmente a escola também está localizada na área central da cidade. Isso facilita o acesso à escola e as visitas da nutricionista e demais integrantes da equipe do PNAE, como o CAE, que antes dependiam da disponibilidade de veículos para o deslocamento.

Em relação à estrutura, a Escola Rosa possui cozinha e refeitório equipados, conta com uma merendeira, que se dedica às atividades que envolvem a produção e organização da alimentação escolar e, uma auxiliar de serviços gerais, que auxilia na organização e limpeza do ambiente. A direção também colabora nas atividades ligadas à alimentação escolar, principalmente no preenchimento e organização da documentação que deve ser entregue todo mês para conferência da nutricionista e arquivamento na SMED.

De acordo com os dados do MEC/INEP, sobre os indicadores de rendimento escolar, em 2018, a taxa de aprovação da Escola Rosa foi de 93,1%, a taxa de reprovação ficou em 6,9% e a de abandono em 0,0%.

### **5.1.3 Categoria de análise: Operacionalização do PNAE no Município Rio**

A implementação do PNAE no município Rio vem sendo realizada em regime de colaboração entre o Governo Federal, por meio do FNDE, e a entidade executora, representada pela Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação. O FNDE atua no repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar, com base no censo escolar do ano anterior de atendimento. Os valores financeiros são efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro), para atendimento dos 200 dias letivos, conforme as modalidades de ensino atendidas pela rede municipal de educação (BRASIL, 2019). A entidade executora é responsável pela complementação dos recursos financeiros, além de proporcionar as condições para que o programa seja executado dentro do que determina a legislação federal do PNAE, disponibilizando entre outros recursos: humanos, materiais e infraestrutura física.

Segundo informações disponibilizadas no portal do FNDE para consulta do público atendido pelo PNAE, atualmente a rede municipal de ensino atende os alunos matriculados na educação infantil (creche e pré-escola) e nas séries iniciais do ensino fundamental (BRASIL, 2019).

A união repassa os recursos financeiros para o município, calculados por dia letivo para cada aluno, com base nessas modalidades de ensino, sendo que para os alunos matriculados na creche o valor corresponde a R\$ 1,07, pré-escola a R\$ 0,53 e ensino fundamental R\$ 0,36. Já a contrapartida municipal ocorre conforme as necessidades de cada modalidade, conforme mencionado na entrevista pelo ator 01:

“A creche, como vem o valor maior e também eles acabam não consumindo muito se comparado com as outras modalidades, o recurso da prefeitura é menor. A pré-escola fica mais ou menos igual, o recurso que recebe é semelhante ao recurso que entra como contrapartida. O fundamental é o que o município mais coloca de contrapartida e isso a gente já encaminha na hora da licitação e chamada pública, tanto do pedido vai ser gasto com recurso vinculado, tanto com recurso livre. Então o ensino fundamental é a modalidade que recebe maior contrapartida financeira do município” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

Na tabela 05, estão representados os recursos financeiros repassados pela união e a contrapartida municipal para execução do PNAE no período de 2013 a 2018. Percebemos que na maioria dos anos, com exceção de 2015 e 2017, o investimento municipal no PNAE foi maior que o recurso financeiro recebido da união. Esses dados podem ser considerados positivos, já que o recurso repassado pela união possui caráter suplementar, cabendo ao município a complementação financeira necessária para a execução do programa.

No ano de 2014, observamos que a contrapartida municipal foi bem maior que o repasse financeiro do FNDE e, quando comparada, ao investimento realizado pelo município nos demais anos do programa. Isso se justifica pela implantação do Programa Mais Educação, direcionado aos alunos matriculados no ensino fundamental e que permaneciam na escola para atividades no contra turno, realizando assim 03 (três) refeições na escola (lanche da manhã, almoço e lanche da tarde). Nos anos posteriores, o programa foi interrompido devido à falta de repasse de recursos financeiros pelo FNDE para as atividades do Programa Mais Educação. Além disso, o município não teve condições de arcar sozinho com as despesas do projeto, pois além dos gastos a mais com a alimentação, era necessária a contratação de profissionais para ministrar as atividades no contra turno.

**Tabela 05** – Demonstrativo dos recursos financeiros repassados pelo FNDE e da contrapartida municipal para execução do PNAE no Município Rio, no período de 2013 a 2018.

Ano	Nº de alunos atendidos pelo PNAE <sup>9</sup>	Valor repassado pelo FNDE (R\$) <sup>10</sup>	Valor médio diário por aluno (R\$)	Contrapartida municipal (R\$) <sup>11</sup>	Valor médio diário por aluno (R\$)
2013	122	23.700,00	0,97	26.214,36	1,07
2014	113	21.200,00	0,94	33.572,46	1,49
2015	114	19.400,00	0,85	13.500,17	0,59
2016	100	13.080,00	0,65	20.309,05	1,01
2017	93	13.002,00	0,69	11.548,21	0,62
2018	84	11.538,00	0,68	13.652,83	0,81

**Fonte:** Dados da pesquisa e BRASIL (2019).

Ainda sobre os recursos financeiros destinados ao PNAE, observamos que a maioria dos entrevistados não compreendeu o caráter suplementar do programa e a responsabilidade financeira do município na implementação da política:

**Pergunta: Quanto aos recursos financeiros, você considera que eles são suficientes para atender as demandas do programa no município?**

**Ator 01:** “Não, porque senão a gente não teria que colocar recursos do município” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

**Ator 02:** “O valor na verdade é baixo, mas a gente consegue administrar. O município coloca muito de contrapartida para ter uma alimentação conforme a nutricionista elabora, o recurso é bem maior do município, mas enfim, que continue vindo, se não dá para aumentar sem é pior” (ATOR 02, 10 dez. 2018).

**Ator 03:** Não, eles não são suficientes. Os recursos, desde que eu acompanho, são sempre centavos, insignificantes, daí o município repõe” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Embora os recursos financeiros repassados pela união para execução do PNAE tenham melhorado ao longo da trajetória do programa, eles ainda são insuficientes para garantir uma alimentação saudável e de qualidade para os alunos da rede pública de educação básica. Por isso, a contrapartida das entidades executoras é fundamental para o funcionamento e efetividade do programa, assegurando não apenas a disponibilidade do alimento, mas também

<sup>9</sup> As informações foram obtidas no site oficial do MEC/INEP, conforme indicadores do município Rio. Disponível em: <[https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F\\_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF](https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF)>. Acesso em: 21 maio 2019.

<sup>10</sup> As informações foram obtidas no site oficial do FNDE, na página destinada ao PNAE para consulta às liberações de recursos, de acordo com os dados do município Rio. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>>. Acesso em: 21 maio 2019.

<sup>11</sup> Os dados foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação do município Rio.

as características que despertem no público-alvo o interesse em realizar suas refeições na escola.

É importante ressaltar que os recursos financeiros repassados pelo FNDE são utilizados exclusivamente na compra de gêneros alimentícios para o programa, conforme recomenda o art. 5º, §2º, da Lei Federal 11.947 de 2009 e o art. 18º da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013.

#### ✓ **Processo de aquisição, distribuição e controle dos gêneros alimentícios**

O processo de aquisição dos gêneros alimentícios para o PNAE ocorre de duas formas:

1. Licitação, de acordo com a Lei Federal 8.666/93 e a Lei Federal 10.520/2002, modalidade pregão presencial, tipo menor preço.
2. Chamada Pública, segundo regulamenta a Lei Federal 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

Segundo informações dos gestores, os processos são realizados duas vezes ao ano (um no início e outro na metade do ano). É importante destacar que os editais de compra, tanto para a licitação quanto para a chamada pública, são elaborados pelo setor de licitações em conjunto com a nutricionista, contendo um descritivo dos itens e a quantidade estimada para o período, com o intuito de garantir a entrega e a qualidade dos produtos conforme demanda da SMED.

Geralmente os processos são divulgados no site oficial e no mural da Prefeitura Municipal, além de jornais da região, oportunizando que os fornecedores mais próximos participem da licitação e/ou chamada pública, fomentando o desenvolvimento local e regional. Cabe frisar também que este é um fator importante, devido à periodicidade de entrega dos gêneros alimentícios ocorrer uma vez na semana, o que poderia inviabilizar a entrega ou interferir na qualidade dos produtos caso os fornecedores estejam localizados distantes do município.

Os processos são elaborados com base nos recursos recebidos do PNAE no ano anterior, no número de alunos e nas modalidades de ensino. Geralmente se envolvem nesse procedimento o setor de contabilidade, licitações e a nutricionista, que em conjunto com as merendeiras, planeja os cardápios, estimando os itens e as quantidades que serão utilizadas no semestre:

“Antes de iniciar a licitação, eu sento com as merendeiras com o cardápio para a gente fazer o mais próximo do possível daquilo que vai ser ocupado, para não faltar e não sobrar no final do semestre. Com isso, faz os pedidos de licitações e chamadas e vai descontando do quantitativo durante o semestre” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“A gente recebe o recurso do governo federal, tem o número de alunos por escola e modalidade de ensino, em cima disso ocorre o processo de licitação, o edital vai para o jornal, para o mural da prefeitura, para os produtores, que tem que ter um cadastro, DAP, ela segue todo um trâmite legal [...] Os dois processos seguem as leis vigentes, nós temos uma equipe de licitação que faz os trâmites legais a cada seis meses. Diante disso, na falta de algum alimento, ele é comprado com recursos livres” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Finalizado o processo e a habilitação dos fornecedores, é realizada uma divisão interna conforme as modalidades de ensino, recursos financeiros (vinculado – FNDE ou livre – Entidade Executora) e os itens contemplados por fornecedor, para controle e empenho das notas fiscais.

“Geralmente o recurso vem sempre no começo do mês, então dependendo como vão as notas, às vezes, daí eu tenho que cuidar disso também, para que não passe o valor que vem do governo, se estiver passando o mês e acabou o dinheiro já, daí eu tenho que colocar o livre que é da prefeitura, então é feito um controle conforme o recurso” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

Os pedidos de gêneros alimentícios são realizados semanalmente conforme os cardápios e demandas da escola, são conferidos e enviados pela nutricionista aos fornecedores, com uma semana de antecedência. As entregas são realizadas toda semana na SMED, em dia fixo, a nutricionista é responsável pelo recebimento dos alimentos, faz a conferência e separação dos itens e encaminha para as escolas.

“Elas (merendeiras) me encaminham sempre, toda a semana o pedido, porque daí já consideram o que tem na escola, o que precisa e o que vai faltar para o cardápio no decorrer da semana. Então, me encaminha o pedido e desse pedido eu vejo se tem recurso, se tem saldo do produto no recurso vinculado ou livre e daí eu faço o pedido. No dia em que eles vêm entregar a merenda eu já entrego o pedido da próxima semana” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“Tem dias fixos no recebimento e entrega da merenda, então a merenda não fica parada, os alimentos chegam são separados por escola e entregue nas escolas, recebidos pelas diretoras e pela equipe da escola, acompanhado da nutricionista, a nutri acompanha todos os alimentos, ela averigua e distribui” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Da SMED até as escolas, os produtos são transportados pelos motoristas do transporte escolar. Atualmente, o município não possui carro refrigerado, os itens são acondicionados em

caixas organizadoras ou térmicas (produtos refrigerados e/ou congelados). Nas escolas as merendeiras e/ou direção recebem, conferem e armazenam os alimentos.

“A gente recebe os alimentos, o que é para o freezer, geladeira já vai, tenta minimizar o máximo [...] e também como o recebimento é toda a semana então não é uma grande quantidade de produtos, porque vem certinho para a semana” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

Embora percebemos todo um cuidado da equipe da alimentação escolar no recebimento, conferência, armazenamento e transporte dos gêneros alimentícios até o seu destino final, talvez o processo pudesse ser simplificado se os fornecedores entregassem os itens diretamente nas escolas. Além disso, esse procedimento poderia gerar mais segurança no transporte dos produtos, pois geralmente os fornecedores possuem carros apropriados para a entrega dos alimentos e diminuiria a manipulação dos itens.

As notas fiscais são emitidas semanalmente pelos fornecedores, conforme os recursos (vinculado ou livre) e as modalidades de ensino (creche, pré-escola e ensino fundamental), e entregues juntamente com a merenda. Assim como nos pedidos, é realizado um monitoramento do saldo financeiro e enviado ao setor de contabilidade e tesouraria para autorização e pagamento dos fornecedores. Posteriormente, as notas fiscais são arquivadas para a prestação de contas.

A prestação de contas do PNAE é realizada anualmente e, geralmente, a nutricionista é a responsável por efetuar esse procedimento. Atualmente a prestação de contas é realizada no portal do FNDE, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC Online. O gestor municipal acessa o sistema e informa os dados da execução técnica e financeira do PNAE. Também é necessário inserir os comprovantes de aquisição dos alimentos (notas fiscais).

“Geralmente a gente faz a prestação de contas no final do ano, que daí já encerra as notas e a contabilidade consegue imprimir o relatório do ensino fundamental, da pré-escola e da creche para que eu possa prestar contas. Antes de começar, eu tento organizar todos os papéis, pegar e separar as notas, enfim para quando eu sentar conseguir fazer” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

Vale lembrar também que, segundo a legislação brasileira, a prestação de contas ao FNDE é um dos aspectos condicionantes para o município continuar recebendo os recursos do PNAE. Sobre esse assunto, a Lei Federal 11.947/2009 em seu artigo 20, inciso II e, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 em seu artigo 41, inciso II, versam que:

Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE (BRASIL, 2009).

Nas escolas também são realizados o controle de estoque e o “mapa da merenda escolar” ou demonstrativo mensal da alimentação escolar. Neles são registrados o saldo anterior, as entradas e saídas de produtos e o saldo atual dos alimentos. Também constam informações como o cardápio executado e a quantidade de refeições servidas em cada dia. Posteriormente, essa documentação é entregue à nutricionista, que confere os dados e arquiva os documentos.

### ✓ **Agricultura familiar**

A partir da promulgação da Lei Federal 11.947 de 2009 (art. 14) pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, devem ser investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, visando estimular o desenvolvimento socioeconômico e sustentável das regiões. Diante disso, as entidades executoras são obrigadas a adquirir um percentual mínimo de produtos oriundos da agricultura familiar para serem utilizados na alimentação escolar.

Nesse quesito, observamos que, nos últimos anos, o município adquiriu, via chamada pública, itens diversos de agricultores para compor o cardápio da alimentação escolar, entre eles: frutas e verduras (maçã, banana, tomate, repolho, beterraba, batata, cenoura, etc.), produtos de panificação (pães, cucas, bolachas, grostoli, pastel assado, massa para pizza, anholigne, etc.), leguminosas (feijão), entre outros.

“Nós chegamos a mais de 70% da agricultura familiar e, buscamos agora as associações para que elas nos forneçam, vamos querer chegar aos 100%. Começando agora no próximo ano (2019), a gente já está habilitado a 100% da agricultura familiar, com isso, o programa é muito bom, ele exige 30%, nós ultrapassando qualifica a alimentação para eles (alunos), eles vão ganhar, já estão ganhando agora e principalmente no futuro, consumindo alimentos sem agrotóxicos, sem produtos que vão agredir o corpo humano [...] Além disso, a associação vai nos fornecer os produtos agroecológicos fresquinhos do agricultor, então esse foi um avanço que a gente conseguiu com a vinda deles aqui para o município” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

É importante destacar também que a política de incentivo e aquisição de alimentos da agricultura familiar, via PNAE, fortaleceu a produção agrícola do município, com a criação de

agroindústrias, o planejamento e melhoramento da produção nas propriedades rurais. Conforme estimativas dos itens que serão utilizados na alimentação escolar, os agricultores conseguem organizar a produção e investir na estrutura de suas propriedades.

### ✓ **Cardápios e Ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)**

Os cardápios são elaborados pela nutricionista, de acordo com os artigos 14º, 15º e 16º da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013 e do artigo 12º da Lei Federal 11.947 de 2009. Diante disso, destacamos que os principais aspectos considerados no planejamento dos cardápios pela nutricionista do município Rio são:

1. **Modalidade de ensino e faixa etária:** cardápios diferenciados para a educação infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental.
2. **Estação do ano e sazonalidade:** as preparações são pensadas conforme a época do ano (inverno ou verão) utilizando-se preferencialmente os produtos de cada época. Por exemplo, no inverno o cardápio é composto por preparações mais quentes como as sopas, já no verão tem opções mais refrescantes como frutas e produtos de panificação.
3. **Disponibilidade dos produtos da agricultura familiar:** de acordo com os alimentos produzidos e fornecidos pelos produtores rurais e/ou associações.
4. **Horários das refeições:** as preparações são planejadas conforme as refeições do café da manhã, lanche da manhã ou lanche da tarde.
5. **Hábitos alimentares e cultura local:** procura-se respeitar a culinária e as tradições locais. Nesse sentido, o cardápio mantém preparações típicas da culinária local, como o arroz carreteiro, a sopa de anholigne, o grostoli, a cuca, entre outros.
6. **Dietas especiais:** atenção às necessidades nutricionais específicas dos estudantes, como intolerância à lactose.

Sobre o planejamento dos cardápios, os Atores 01 e 02 fazem as seguintes ponderações:

“O cardápio é diferente para o ensino fundamental, assim como é diferente o cardápio da pré-escola, pois os alunos vão de manhã, então eles têm o café da manhã e o lanche. E os da creche vão para a escola à tarde e tem o lanche, então acaba sendo diferente, algumas coisas que a gente percebe que de manhã e de tarde eles comem diferente. Claro que a gente tenta manter se tem alguma coisa de manhã, a

gente tenta manter de tarde também, mas algumas vezes, tem que mudar porque não é a mesma aceitação” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“Ela (nutricionista) tem um cardápio de inverno e verão, sempre respeitado essa diversidade de alunos que nós estamos recebendo com restrições de alguns alimentos” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

No geral, os cardápios são elaborados para o semestre devido ao processo de aquisição de alimentos e, posteriormente, são realizados os ajustes necessários. A nutricionista também consulta as merendeiras sobre as combinações e possibilidade de execução das preparações que compõem os cardápios.

“Como a gente tem que fazer o pedido (licitação) semestral, então eu elaboro o cardápio para o semestre inteiro, claro que daí conforme a estação (inverno, verão) são colocadas coisas para cada época, mas é para o semestre inteiro porque a gente tem que pedir a quantidade (recurso financeiro municipal) que a gente vai precisar para o semestre. Depois vão sendo realizados os ajustes conforme a necessidade. [...] Então eu elaboro o cardápio aqui (SMED) e depois vou nas escolas e converso com as merendeiras, para ver, daqui a pouco eu coloco alguma coisa que naquele dia fica ruim para elas cozinharem ou alguma coisa assim, converso com elas, se tiver alguma alteração a gente altera” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

Até o final do ano de 2018 não eram calculados os valores nutricionais dos cardápios. Segundo informações da nutricionista, no último ano, ela participou de um curso ministrado pelo CECANE sobre fichas técnicas e, a partir deste ano, com a finalização das fichas técnicas das preparações, serão realizados também os cálculos dos valores nutricionais dos cardápios. É importante frisar que a informação nutricional dos cardápios é essencial para o planejamento adequado da alimentação, de acordo com os valores de macro e micronutrientes, é possível estimar as quantidades por faixa etária e estado nutricional, além de permitir combinações alimentares mais equilibradas.

Com relação ao atendimento de dietas especiais, já são realizadas algumas adaptações nos cardápios, como a aquisição de produtos zero lactose, para atender aos estudantes que possuem alguma condição nutricional específica, assim, eles também podem usufruir da alimentação escolar. Atualmente, no município Rio, existem crianças que apresentam intolerância à lactose e diabetes na rede pública municipal de educação básica. Vale lembrar que a legislação assegura o provimento da alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou condição de saúde específica. Esse direito passou a vigorar com a promulgação da Lei Federal nº 12.982 de 2014, incluído também no art. 12º, §2º, da Lei Federal 11.947/2009 e no art. 14º, §5º, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

Sobre os testes de aceitabilidade da alimentação escolar, são realizados conforme novos alimentos e/ou preparações são introduzidos no cardápio, se tiver uma boa aceitação o alimento passa a compor o cardápio, caso contrário, não. Em relação à aceitação da alimentação escolar pelos estudantes, considera-se que ela é bem aceita, conforme relato dos atores:

“Eu acho que é bem aceito, como eu te disse, algumas preparações, alguns não comem por não gostar nem aqui nem em casa, não é algo só da escola. Mas acho que eles aceitam bem.” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“Quanto a merenda sim [...], mas é bem aceito, porque tem um projeto que é desenvolvido junto com a dentista e a nutricionista, esse projeto é fantástico [...]” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Conforme relato acima, do Ator 03, é desenvolvido um projeto nas escolas municipais pela nutricionista em conjunto com a dentista, cujo objetivo é desenvolver ações de educação alimentar e higiene bucal. As ações de educação alimentar e nutricional, também integram um dos eixos de atuação do PNAE, com o intuito de estimular nos estudantes as escolhas e práticas alimentares saudáveis, colaborando para a aprendizagem e o desenvolvimento de um estilo de vida saudável. É oportuno destacar que essas ações influenciam positivamente na formação dos hábitos alimentares dos estudantes e transcendem o ambiente escolar. Nesse sentido, os Atores 01 e 03 afirmam:

“Aqui a gente tem o projeto que envolve a nutrição e a odontologia. A gente fez um projeto junto que usa uma boneca, eu trabalho com a alimentação e a dentista trabalha com a parte de higiene bucal, com os alunos da pré-escola. Dependendo como vai, a gente tenta ir toda a semana lá na escola para que eles alimentem ela e daí a gente vai fazendo atividades assim, com uma área e com a outra, querendo ou não uma complementa a outra. É interessante porque, na verdade, eles sabem o que é bom ou não comer, enfim até para dar para a boneca e a gente retoma isso. Então eles sabem da questão da fruta, que é importante comer fruta, vejo que isso também é um pouco do que a gente trabalha com eles na escola” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“[...] esse projeto é fantástico, trabalha os alimentos junto com a parte de odonto, a gente fica encantado porque as duas profissionais trabalham na escola, eles (alunos) elaboram os alimentos, então eles têm essa visão diferente de como eles construíram, eles fizeram, eles precisam experimentar, não só eles, eles levam para as famílias e os pais vem nos dizer assim: ‘-Ah, tivemos que fazer bolo ou cozinhar alimentos de outra forma, fazer um prato colorido’; ‘-Ah eu não comia beterraba, mas agora eu gosto, como sozinho e não precisa nem temperar’. Então os alunos veem e dizem isso para nós e é muito bom” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Além disso, não é permitido aos estudantes levarem qualquer tipo de lanche para a escola, também não há cantina ou “barzinho” nas escolas. Essa ação foi implantada com o objetivo de ter um maior controle sanitário sobre a alimentação que entra na escola, além de

priorizar a qualidade nutricional dos alimentos que são consumidos pelos estudantes, pois muitos levavam salgadinhos, bolachas recheadas e demais alimentos com baixo valor nutricional ou pouco nutritivos. Também surgiu a questão igualitária da alimentação no ambiente escolar. Alguns estudantes não tinham condições de comprar lanches ou levar alimentos de casa, o que gerava constrangimentos, como algum estudante ficar com vontade de comer determinado alimento ou não ter dinheiro para comprar o lanche da cantina, provocando diferenciações e até um certo “status” social entre os alunos.

#### ✓ **Fatores facilitadores e dificultadores na implementação do PNAE no Município Rio**

Uma das grandes dificuldades apontadas pelos entrevistados na implementação e funcionamento do PNAE no município Rio é a questão dos recursos financeiros. As limitações de recursos financeiros, tanto do FNDE quanto da Entidade Executora, exigem um controle rígido e um planejamento eficaz das ações para cumprir com os objetivos do programa e conseguir atender os alunos durante todo o período letivo.

Além disso, as últimas parcelas financeiras são repassadas pelo FNDE, geralmente no final de dezembro, inviabilizando a utilização dos recursos no mesmo ano letivo, acarretando na reprogramação dos valores para o próximo ano, ou então, na compra de produtos não perecíveis, que são mantidos em estoque para serem utilizados no início do período letivo. Isso também interfere na prestação de contas do programa que a Entidade Executora precisa efetuar ao FNDE, pois nesse período os setores de contabilidade e tesouraria têm uma sobrecarga de trabalhos, com o fechamento de todos os recursos, programas, emissão de relatórios, enfim, a finalização anual que toda entidade pública precisa fazer.

A burocracia foi apontada como outro fator dificultador pelos agentes da política na operacionalização do PNAE. As exigências do programa em relação à documentação, controles, prestação de contas, entre outros aspectos, tornam trabalhosa a execução da política. Talvez isso também seja reflexo da ausência constante de capacitações da equipe que atua no PNAE.

Sobre esses fatores, os Atores 01, 02 e 03 fazem os seguintes comentários:

“O que dificulta um pouco é a questão de recursos, a gente tem uma limitação e até pelo fato de ser contado, vou precisar tanto disso por semestre, então daqui a pouco

isso também dificulta, mesmo com a contrapartida do município, porque o município também tem uma limitação de recursos” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“O que dificulta, talvez, uma das coisas que poderia se colocar é a burocracia em si, porque tu tens que fazer os levantamentos de preços e tal, mas é uma coisa que se deve fazer né, mas é uma coisa bem burocrática, trabalhosa, talvez se fosse um pouquinho mais simples. A prestação de contas não é fácil, é bem difícil de fazer [...]” (ATOR 02, 10 dez. 2018).

“O que nós temos de dificuldade são as últimas parcelas dos recursos financeiros recebidos do governo federal, 28-29 de dezembro, porque a contabilidade já está fechando, produtos que, às vezes, a gente precisa comprar, tem que deixar no estoque e alguns problemas com validade. Essa é a nossa dificuldade, às últimas prestações, as finalizações das prestações [...]” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Com relação aos fatores facilitadores na implementação da política, os agentes destacaram como aspectos positivos: o repasse de recursos financeiros pela união, o trabalho desenvolvido pela equipe que atua no PNAE em âmbito municipal e o número reduzido de alunos e escolas que são atendidos pelo programa na rede pública municipal de ensino.

Ainda que, isoladamente, os valores financeiros repassados pelo FNDE sejam insuficientes para atender de forma satisfatória a execução do PNAE, exigindo uma complementação financeira significativa do município, entre outros recursos (humanos, materiais, etc.), a ausência do repasse desse recurso pela união à entidade executora inviabilizaria completamente a implementação e operacionalização do PNAE no município Rio.

Além disso, ter um aparato normativo que regulamenta e norteia as ações do PNAE, auxilia no desempenho das atividades e execução do programa em âmbito municipal. Nesta perspectiva, o trabalho desenvolvido pela equipe que atua no PNAE também é considerado um ponto positivo, pois os agentes procuram seguir as orientações e recomendações da política federal, embora, às vezes, ajustes sejam necessários de acordo com a realidade local.

Por fim, o número reduzido de alunos e escolas atendidas pela rede municipal pública de educação básica e que são beneficiados pelo PNAE facilita o trabalho dos agentes no desenvolvimento e controle da política, conforme relato dos Atores 01 e 03:

“O que facilita é a quantidade de alunos, que é bem mais tranquilo, não que seja menos trabalhoso, mas é mais tranquilo de lidar porque só tem duas escolas e querendo ou não isso facilita e, até na hora da gente tentar cumprir o que é para ser cumprido, como tem menos alunos então ajuda. Ele é um programa benéfico para o município, pelo fato das legislações, que ajuda bastante na hora de fazer alguma coisa” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“O que nos facilita a equipe que age rápido, a nutricionista, o cardápio, isso nos facilita. Hoje temos uma redução de escolas, o que facilita o controle, ficou mais próximo” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Na opinião dos entrevistados, o programa é bom e benéfico para o município. No entanto, alguns aspectos da política, tanto em âmbito federal quanto local, poderiam ser melhorados, entre eles: melhorar o recurso financeiro (valor/aluno) e adiantar o repasse das parcelas finais do governo federal para o PNAE; pensar estratégias e ações que auxiliem no atendimento aos alunos com restrições alimentares e/ou dietas especiais, mas que não interfiram tanto na rotina da escola e na operacionalização do programa; investir em capacitações e na articulação da equipe que atua no PNAE. Aliado a isso, chama a atenção na fala dos atores, a necessidade de se ter um olhar diferente sobre a política e, principalmente para o público beneficiado pelo PNAE, que vai além de prover e ofertar a alimentação no ambiente escolar:

“O que poderia ser melhorado é um pouco mais de atenção para essa parte, claro essa não é a única função do município, mas assim, talvez um pouquinho mais de atenção, porque não é só a merenda, não é simplesmente só dar comida, envolve outras coisas” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“[...] ver com olhos diferentes essas crianças, eu penso, porque existe tanto dinheiro para outras coisas e eu acredito nesse projeto educação. O que é educação? Educação é aquilo que nós todos os dias temos que fazer nas escolas, temos que dar um jeito, a gente precisa resolver [...]” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Diante disso, fica evidente a necessidade de trabalhar as fragilidades da política, como as mencionadas acima, a fim de aprimorar as ações do PNAE e construir estratégias que possibilitem a implementação mais eficaz do programa nas diversas realidades das instituições públicas de ensino brasileiras.

#### **5.1.4 Categoria de análise: Agentes implementadores da política no Município Rio**

A operacionalização do PNAE conta com o trabalho conjunto de vários agentes implementadores da política em âmbito municipal. Diante disso, destacamos que no município a equipe da Alimentação Escolar é composta por uma (01) nutricionista e uma (01) professora, ambas concursadas, com carga horária semanal de 20 horas cada. O trabalho da nutricionista está direcionado para o PNAE, atuando diretamente no planejamento, controle e execução do programa na rede pública municipal de ensino. A professora auxilia no que for

preciso, principalmente nos dias em que a nutricionista não está. Também auxiliam nesse processo outros agentes e setores da Prefeitura Municipal como o setor de licitações, contabilidade, tesouraria. Ainda, a execução do PNAE conta com a colaboração dos agentes que atuam diretamente nas escolas, como a direção e as cozinheiras. Além disso, destacamos o trabalho realizado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como importante órgão de fiscalização e controle social.

A nutricionista está no cargo desde abril de 2015, atuando 20 horas semanais no município que são divididas entre as secretarias de educação e saúde, sendo que 12 horas são dedicadas ao trabalho na SMED com o PNAE.

Entretanto, a Resolução CFN nº 465 de 2010, recomenda em seu art. 10º, os seguintes parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica, para o cargo de nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE):

**Quadro 07** – Parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica, para o cargo de nutricionista do Programa de Alimentação Escolar, segundo a Resolução CFN nº 465/2010.

Nº de alunos	Nº Nutricionistas	Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1.001 a 2.500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

**Fonte:** Resolução CFN nº 465/2010.

Considerando o que estabelece a Resolução CFN nº 465/2010, a carga horária semanal dedicada pela nutricionista ao PNAE corresponde a menos da metade do recomendado. Apesar de a rede municipal de ensino possuir um número reduzido de alunos, o nutricionista exerce diversas atribuições no programa, logo, uma carga horária muito reduzida pode comprometer o trabalho do profissional, além de impactar na execução e efetividade do PNAE. Sobre esse assunto, o Ator 02 faz a seguinte menção:

“Eu acho assim, que sempre quando tem mais gente contribui né, melhoraria com certeza. Mas na verdade, como o município é pequeno, nós só temos 30 alunos no ensino fundamental e 59 na educação infantil, ela (nutricionista) dá conta perfeitamente nesse tempo. A única coisa que a gente vem discutindo, assim há muitos anos, é de que alguns trabalhos, por exemplo, a prestação de contas, não seria uma nutricionista que teria que fazer, ela faz o trabalho dela e de mais alguém. Mas

como nas outras prestações de contas, como o transporte escolar, nós também fizemos, eu acho que é a realidade de vários municípios que têm um número de funcionários menor, que precisa dessa parceria para trabalhar” (ATOR 02, 10 dez. 2018).

Percebe-se que enquanto agente da política, a nutricionista possui um papel central na execução do PNAE no município. Ela é a Responsável Técnica (RT) pelo programa e realiza atividades específicas do cargo como elaboração de cardápios, fichas técnicas, avaliação antropométrica dos estudantes, aplicação de testes de aceitabilidade, visitas de acompanhamento às escolas, solicitação de produtos aos fornecedores, recebimento dos alimentos, conferência e arquivamento de documentos, participação na elaboração dos processos de licitações e chamadas públicas, além de outras atividades como a pesquisa de preços e a prestação de contas.

É pertinente destacar que existe uma legislação que regulamenta as atribuições e competências do profissional nutricionista no âmbito do PNAE, as principais são a Resolução CFN nº 465/2010 e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

Outro importante agente implementador do PNAE no município é a professora que trabalha na SMED e auxilia nas atividades do programa, principalmente na ausência da nutricionista. Ela desenvolve seus trabalhos na Secretaria de Educação há 23 anos, também participa e é membro do CAE há alguns anos. Percebemos que ela possui muita experiência e conhecimento sobre o PNAE.

A atual Secretária de Educação assumiu a secretaria em 2014, mas também atuou no cargo em outras gestões. Além disso, participa há, mais ou menos, 23 anos da SMED. Atualmente ela acumula duas funções, acompanha os trabalhos da Secretaria de Educação e atua como Secretária de Administração. Embora ela acompanhe as ações da SMED, ela não está presente diariamente na secretaria, o que impacta diretamente nas atribuições e responsabilidades que esse cargo exige. Durante a entrevista, ela também demonstrou ter bastante conhecimento sobre o programa.

Além do mais, podemos destacar o trabalho desenvolvido por outros agentes e setores da Prefeitura Municipal na implementação da política no município, a saber:

1. **Setor de compras e licitações:** auxilia nos processos de aquisição de alimentos (licitações, chamadas públicas, pesquisas de preços).
2. **Contabilidade:** controle e empenho dos recursos, autorização para pagamento das notas fiscais (NFs) para os fornecedores, emissão de relatórios para a prestação de contas.

3. **Tesouraria:** controle e pagamento das notas fiscais para os fornecedores.

Nas escolas, as merendeiras, auxiliares e o(a) diretor(a), colaboram diretamente no funcionamento do PNAE, seja atuando em todo o processo que envolve desde o recebimento e produção dos alimentos, distribuição e acompanhamento das refeições, até o preenchimento de planilhas e relatórios de controles.

É oportuno demonstrar a colaboração da Emater na execução do PNAE no município, auxiliando no cadastramento e diálogo com os produtores rurais para fornecimento de insumos para a alimentação escolar. Nesse sentido, o Ator 01 comenta:

“A Emater auxilia na parte da agricultura familiar, por exemplo, esse semestre a agroindústria que geralmente participava, não pode participar, então ajudou nesse sentido, na procura de fornecedores, cadastro de fornecedores, visitas às propriedades” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

É importante destacar o trabalho realizado em conjunto com a Emater, pois o incentivo à aquisição dos produtos da agricultura familiar é um dos eixos de atuação do PNAE, assim é possível ampliar o grupo de fornecedores, abrangendo um contingente maior de produtores rurais. Além disso, fomenta o desenvolvimento econômico e sustentável da região.

Sobre as capacitações da equipe que atua no PNAE, constatamos que há uma deficiência significativa nesse quesito. A nutricionista é o agente implementador da política que mais participou de cursos de formação/capacitação sobre o programa, geralmente organizados e desenvolvidos pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE). As merendeiras, cozinheiras e auxiliares também participam com certa frequência de capacitações, mas no geral, os assuntos são voltados para o desempenho de suas funções diárias, como as boas práticas de produção e manipulação de alimentos. Entretanto, os demais atores participaram esporadicamente (1 ou 2 vezes) ou nunca participaram de cursos específicos sobre o PNAE. Em relação ao assunto o Ator 01 comenta:

“Para nutricionista até é mais tranquilo né, mas para o restante ali da parte de compras, licitação, acho que nunca teve, só o que vem vindo, mudando em termos de legislação e coisa, mas daí é o que se busca sozinho. [...] O CECANE atua nos municípios dando cursos, eles vieram fazer uns 2 ou 3 anos e ficaram uns 3-4 dias no município dando o curso. Essa foi a última capacitação que envolveu todos juntos” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

A ausência das capacitações pode interferir na atuação da equipe e até mesmo no funcionamento adequado do programa, devido à falta ou desconhecimento de informações

relevantes para a operacionalização do PNAE, prejudicando o desempenho das funções dos agentes implementadores da política. Além disso, isso reflete na interação do grupo, conforme relata o Ator 01, quando questionado sobre a atuação da equipe:

“Acho que dá conta, mas muitas vezes, falta uma ligação maior no sentido assim: em que eu posso auxiliar além da minha função específica. Uma articulação maior entre os diferentes setores” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

### ✓ O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município Rio

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) corresponde a um órgão de controle e participação social, de caráter fiscalizador. Para que as entidades executoras recebam os recursos provenientes do FNDE, destinados ao PNAE, é obrigatório que o CAE esteja em funcionamento e aprove anualmente a prestação de contas do programa.

Conforme recomenda a legislação, o CAE deve ser composto por, pelo menos, sete (07) membros e respectivos titulares, com representantes dos diversos segmentos da sociedade, entre eles: do poder executivo, da educação e da sociedade civil organizada (BRASIL, 2009; 2013).

No município Rio o CAE foi instituído em 24/07/2010 pela Lei Municipal nº 630. O atual mandato teve início em 18/05/2017 e possui a seguinte composição: um (01) representante do poder executivo, dois (02) representantes da sociedade civil, 02 (dois) representantes de pais de alunos e 02 (dois) representantes docentes da educação, com seus respectivos suplentes. Sobre a importância e composição do CAE o Ator 03 faz a seguinte referência:

“O CAE tem uma função muito importante, porque o CAE é constituído não só pela gestão, ele tem pais, tem vários segmentos e esses segmentos, como nós somos uma cidade pequena, é amplo, ele abrange todos os setores. O que acontece na escola, o que acontece na alimentação, com aquisição e consumo dos alimentos, ele vai para casa. Então para nós como gestores é muito importante e o trabalho do CAE é bem atuante, ele constituído de todos os segmentos, pais, alunos, professores, entidades, enfim ele ficou amplo. Ele é construído pela comunidade, como também tem representantes de alunos, fica mais fácil, se acontecer alguma coisa, eles estão ali para avaliar, para nos julgar, enfim eles auxiliam, opinam, por isso, nós temos essa avaliação, eles trazem de verdade. O CAE sempre atuou, é permanente, tem reuniões constantes” (ATOR 03, 10 dez. 2018).

Constatamos que o conselho é atuante no município, desenvolve entre outras atividades: o acompanhamento e fiscalização dos recursos recebidos e aplicados no programa,

reúne-se com certa periodicidade (aproximadamente a cada dois meses), realiza visitas às escolas, tem conhecimento sobre as ações realizadas pela nutricionista (avaliações antropométricas, cardápios), além de analisar e emitir o parecer sobre a prestação de contas. No entanto, é a nutricionista quem organiza e chama os conselheiros para as reuniões.

Sobre a avaliação da atuação da equipe do CAE ela é considerada satisfatória, entretanto, observamos que em alguns momentos ainda há algumas inquietações sobre o trabalho do conselho:

“O CAE foi renovado nesse último ano (2017), grande parte, a maioria dos membros está iniciando no conselho, é uma coisa nova para eles, e eles têm que ir pegando o jeito da coisa” (ATOR 01, 10 dez. 2018).

“Esse trabalho, eu vejo assim, que os conselheiros eles veem como uma obrigação, assim, é um trabalho que como tem envolvido os funcionários, eles são obrigados a vir, mas ninguém gosta de participar de conselho, chego a essa conclusão. E o pessoal que é de fora, que é sociedade civil, eles vêm, mas não tem uma grande contribuição, eles vêm, participam, mas não é aquela coisa de fiscalizador né, vem junto com o grupo trabalhando, pode ser que é assim mesmo né, pode ser que é assim que a gente espera mais do que é” (ATOR 02, 10 dez. 2018).

Possivelmente, isso seja reflexo da falta de capacitações dos conselheiros, que muitas vezes ingressam e atuam nos conselhos sem nenhuma base ou curso. Além disso, boa parte dos membros do CAE acabam integrando outros conselhos, gerando uma sobrecarga de responsabilidades, seja de reuniões ou no desempenho da própria função fora do conselho.

A relação do CAE com a gestão municipal também é positiva, o município cede os recursos necessários para a atuação do conselho (espaço, transporte, material) e, segundo os entrevistados, nunca houve problema com nenhuma gestão:

“O CAE é muito parceiro, nós nunca tivemos problemas, sempre, tudo o que a gente propõe eles aceitam, nesse sentido não tem problema [...] Como são pessoas que conhecem o pessoal (os professores, os profissionais da educação, o pessoal da sociedade civil), e como o município é pequeno, normalmente são os mesmos, só muda o conselho, as mesmas pessoas trabalhando sempre” (ATOR 02, 10 dez. 2018).

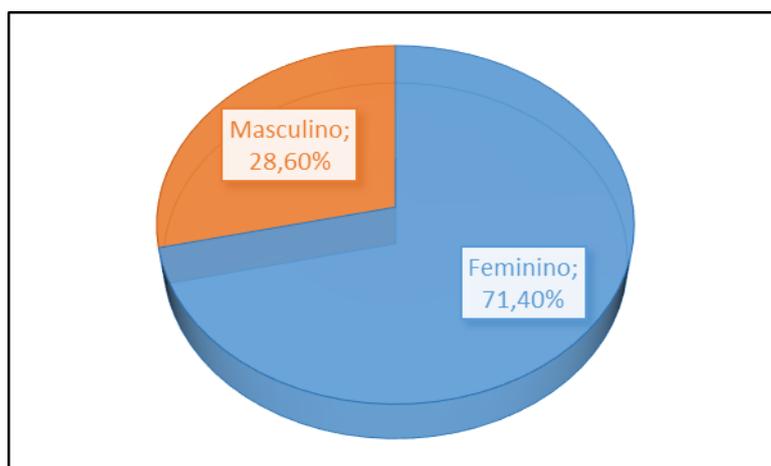
### **5.1.5 Categoria de análise: Impressões do público-alvo sobre o PNAE no Município Rio**

A participação nesta pesquisa do público-alvo, ou seja, os alunos beneficiados pelo PNAE, consistiu em responder as perguntas de um questionário sobre o programa, conforme já mencionado na parte metodológica.

No município Rio, devido ao número reduzido de alunos e escolas, a amostra foi constituída por 07 estudantes que atenderam todos os requisitos definidos na seleção das amostras. Vale lembrar que a rede municipal de educação básica, possui apenas duas escolas: uma de educação infantil que atende 55 alunos (26 na creche e 29 na pré-escola) e outra de ensino fundamental com 29 alunos matriculados nas séries de 1º a 4º ano. Diante disso, é importante frisar que estava apta a participar do estudo apenas a turma do 4º ano do ensino fundamental, conforme os pré-requisitos estabelecidos na pesquisa.

Com relação ao perfil da amostra, 71,4% correspondem ao sexo feminino e 28,6% ao masculino (Figura 03). A faixa etária é de 09 a 10 anos, com uma média de 9,3 anos. Sobre a alimentação oferecida na escola, 100% dos estudantes responderam que consomem os alimentos, sendo que 85,7% comem diariamente a alimentação escolar e 14,3% consomem de 1-2 vezes na semana.

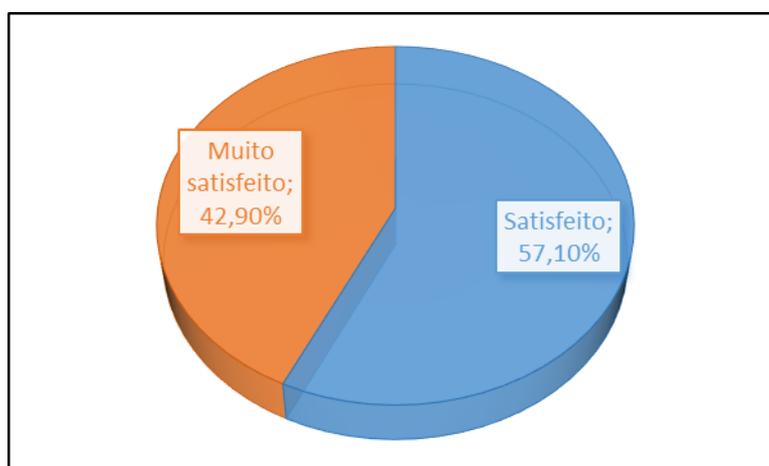
**Figura 03** – Perfil da amostra em relação ao sexo dos participantes da pesquisa no Município Rio.



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

O grau de satisfação dos estudantes em relação à alimentação escolar é elevado, 57,1% responderam que estão satisfeitos e 42,9% que estão muito satisfeitos, conforme figura abaixo. Isso se evidencia também nas respostas abertas, quando questionados sobre **o que menos gostavam na alimentação escolar**, 85,7% colocaram como resposta “Eu gosto de tudo”.

**Figura 04** – Grau de satisfação dos estudantes em relação à alimentação escolar da escola investigada no Município Rio.



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Ainda sobre **os alimentos e/ou preparações preferidas dos estudantes** que compõem o cardápio da alimentação escolar, o risoto foi o mais citado, seguido de cachorro-quente e outros alimentos como frutas, pizza, bolo, pastel assado, massa e molho, polenta, verduras e arroz. Já em relação ao que **os alunos gostariam que tivesse no cardápio e fosse oferecido na alimentação da escola**, o pão de queijo e a panqueca foram as preparações mais citadas, seguidas de lasanha, morango, salada de frutas e sopa. É interessante destacar que a salada de frutas e a sopa já fazem parte do cardápio da escola, mas mesmo assim foram mencionados nessa questão. Talvez esse fato esteja relacionado à frequência com que essas preparações aparecem no cardápio, pois a sopa geralmente é oferecida apenas no período de inverno e a salada de frutas está presente somente no cardápio de verão.

Outro aspecto que chama a atenção nessa questão é que nenhum alimento considerado pouco nutritivo como refrigerantes, salgadinhos, bolachas recheadas, entre outros, foi citado como resposta. Provavelmente, esse fato seja reflexo das ações de educação alimentar e nutricional promovidas na escola, pois quando questionados sobre o assunto 100% dos alunos responderam que conversam na escola sobre alimentação e entre os temas citados estão: “alimentação saudável”, “coisas/alimentos que se deve comer” e os “alimentos que são bons”. Isso evidencia a importância das ações de educação alimentar e nutricional no ambiente escolar, para a formação da consciência alimentar e de hábitos alimentares saudáveis nos estudantes.

Sobre os cardápios, 100% dos estudantes afirmaram que têm acesso, conhecem e que a

alimentação servida na escola é a mesma que consta no cardápio. Durante a aplicação dos questionários, observou-se que na sala de aula havia um mural onde estavam expostos os cardápios da escola, ou seja, os estudantes podiam consultar a qualquer momento o que ia ser servido no lanche do dia, da semana ou do mês. É possível que haja alterações nos cardápios, mas em momentos excepcionais, como atividades ou passeios fora da escola, onde os lanches precisam ser rápidos e práticos. Nesses casos são realizadas as trocas de preparações de um dia para o outro, sempre procurando manter a combinação do cardápio original. No geral, a alimentação da escola segue o cardápio elaborado pela nutricionista, além disso, todas as alterações constam no demonstrativo mensal da alimentação escolar e são repassadas à nutricionista.

Como já mencionado, na rede pública municipal de educação básica não é permitido aos alunos levarem alimentos para a escola e não há cantina ou “barzinho” nas escolas. Quando indagados sobre o assunto, 100% dos estudantes responderam que não levam lanche para a escola, ou seja, a única alimentação oferecida na escola é a que provém do PNAE. Esse fato confirma as declarações fornecidas pelos agentes entrevistados, que afirmam que essas ações foram adotadas com o intuito de garantir a segurança sanitária e a qualidade nutricional dos alimentos consumidos dentro da escola, além de assegurar que todos os estudantes tenham acesso à mesma alimentação, sem distinções ou constrangimentos.

Uma das questões do questionário tinha como intuito identificar o grau de importância da alimentação escolar para os alunos, ou seja, se a possibilidade de realizar, pelo menos, uma refeição na escola faria alguma diferença no contexto e cotidiano dessas crianças. Sobre isso, 42,9% dos estudantes responderam que a alimentação escolar é importante e 57,1% que é muito importante. Esses dados evidenciam a relevância do PNAE no ambiente escolar, pois para muitas crianças e adolescentes, talvez, essa seja a principal garantia de acesso à alimentação. Pelas nossas percepções, durante as visitas à Escola Rosa, e também pelo contexto social em que essas crianças estão inseridas, acreditamos que essa não seja a realidade dos alunos que frequentam essa escola, mas pode ser a de outros que estão em situação de vulnerabilidade social.

Para além dessas questões, a alimentação escolar também é importante para aqueles alunos que não têm o hábito de se alimentar antes de sair de casa, principalmente no período da manhã, pois alguns não realizam o jejum. Se considerarmos que muitos utilizam o transporte escolar e que ficam de 5 a 6 horas fora de casa, a alimentação fornecida na escola no meio da manhã ou da tarde é extremamente importante para suprir as necessidades

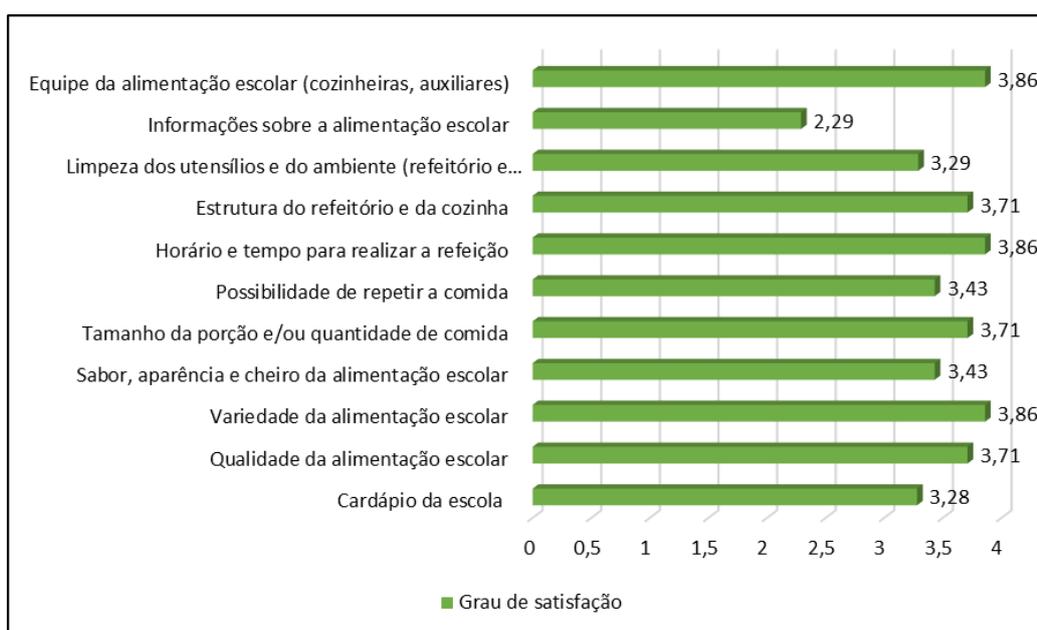
nutricionais dessas crianças. Aliado a isso, alguns estudos como o de Salim e Bonfim (2017) e Silva (2013) comprovam que o desenvolvimento cognitivo e a aprendizagem também estão relacionados com uma alimentação saudável.

Com relação à atuação da nutricionista no PNAE, 100% das crianças responderam que sabiam que o município conta com esse profissional para cuidar da alimentação escolar. Já em relação ao trabalho desenvolvido pelo CAE, 57,1% dos estudantes responderam que sabiam da existência do conselho e 42,9% afirmaram não ter conhecimento sobre o CAE. Possivelmente o trabalho da nutricionista tem maior visibilidade pelos estudantes, pois ela realiza visitas frequentes nas escolas e desenvolve outras atividades com os estudantes como a avaliação antropométrica, testes de aceitabilidade e ações de educação alimentar e nutricional. Já a atuação do CAE é mais restrita nas escolas, geralmente os conselheiros realizam visitas uma vez ao ano e não atuam diretamente com os alunos.

Entretanto, seria interessante que o trabalho do CAE fosse divulgado para toda a comunidade escolar, pois poucas pessoas sabem da importância e função do conselho como órgão de fiscalização e controle na execução do PNAE.

Na última parte do questionário, os estudantes deveriam avaliar o seu grau de satisfação em relação a diversos aspectos que envolviam o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município Rio, conforme demonstrado na figura abaixo.

**Figura 05** – Grau de satisfação dos alunos em relação a alguns aspectos do PNAE no Município Rio.



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

De acordo com os dados apresentados na figura 05, observa-se que os itens que obtiveram o grau de satisfação mais elevado foram: “variedade da alimentação escolar”; “horário e tempo para realizar a refeição” e “equipe da alimentação escolar”, todos com pontuação média de 3,86. Em seguida, aparecem as dimensões: “estrutura do refeitório e da cozinha”; “tamanho da porção e/ou quantidade de comida” e “qualidade da alimentação escolar” com 3,71 pontos cada. Ambas as variáveis “possibilidade de repetir a comida” e “sabor, aparência e cheiro da alimentação escolar” apresentaram índice de 3,43. Os itens “limpeza dos utensílios e ambiente (refeitório e cozinha)” e “cardápio da escola” apresentaram pontuações aproximadas, 3,29 e 3,28, respectivamente. Por fim, a variável que apresentou o menor índice de satisfação foi “informações sobre alimentação escolar” com 2,29 pontos.

Considerando-se que quanto maior a proximidade do valor 4, maior o grau de satisfação dos alunos, percebe-se que a maioria das variáveis apresentaram um índice elevado de satisfação, ou seja, no geral, os estudantes estão satisfeitos com a política de alimentação escolar implementada no município Rio. Esses resultados são semelhantes aos encontrados por Bittencourt (2007) em sua pesquisa de mestrado, a qual avaliou a efetividade do PNAE no município de Guaíba. Em seu estudo, Bittencourt (2007) demonstra que os alunos também expressaram um bom nível satisfação em relação ao programa de alimentação escolar desenvolvido naquele município.

## 5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO MAR

### 5.2.1 Caracterização do Município Mar

O município Mar<sup>12</sup>, se destaca por ser um dos maiores municípios que compõe a região norte do estado do Rio Grande do Sul (RS). A cidade fica localizada a mais de 300 km da capital gaúcha, Porto Alegre. De acordo com dados do IBGE (2019) a população estimada é de 105.059 habitantes, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é de 0,776 e apresenta um PIB per capita de R\$ 43.052,17. Com relação ao Índice de Gini<sup>13</sup> da renda domiciliar per

---

12 As informações foram obtidas por meio do acesso do site da Prefeitura Municipal do Município Mar. Acesso em: 22 jul. 2018.

13 Os dados foram obtidos na página do Ministério da Saúde (DATASUS), de acordo com os indicadores do Município Mar. Disponível em: < <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirs.def>>. Acesso em: 31 maio 2019.

capita, que mede a concentração de renda de determinada localidade, no ano de 1991 o município apresentava índice de 0,5621 decaindo para 0,4869 em 2010. Esses dados demonstram que, ao longo de quase duas décadas, a desigualdade social diminuiu no município. Sua área territorial é estimada em 430,668 km<sup>2</sup> e a densidade demográfica em 223,11 hab/km<sup>2</sup>.

A economia da cidade baseia-se principalmente no setor industrial, são aproximadamente 700 empresas de porte variados que produzem cerca de 37,96% da arrecadação municipal. Em seguida, a atividade comercial se destaca com mais de 6.700 estabelecimentos e contribui com aproximadamente 17,85% da arrecadação do município. Por fim, o setor primário reúne cerca de 2.520 pequenos produtores que produzem soja, milho, feijão, trigo, cevada, frutas e criam aves, bovinos e suínos, contribuindo com 6,39% da arrecadação municipal. O município conta também com pontos turísticos importantes. De acordo com dados do IBGE, em 2016, o salário médio mensal dos trabalhadores formais da cidade era de 2,6 salários mínimos.

Quanto à educação, segundo estimativas do MEC/INEP, em 2018, haviam aproximadamente 19.906 estudantes matriculados na educação básica do município. Desse total, 45,69% (9.095) das matrículas correspondiam as escolas públicas estaduais, enquanto a rede municipal acolhia 31,83% (6.336) das matrículas e a rede privada de ensino abrangia 22,48% (4.475) das matrículas da educação básica, conforme tabela abaixo.

**Tabela 06** – Matrículas por etapas da Educação Básica e Dependência Administrativa do Município Mar.

Dependência Administrativa	Educação Infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
	Creche	Pré-Escola				
Estadual	0	13	5.823	2.392	538	329
Municipal	1.249	1.779	2.759	0	285	264
Privada	1.219	785	1.896	482	0	93
<b>Total</b>	<b>2.468</b>	<b>2.577</b>	<b>10.478</b>	<b>2.874</b>	<b>823</b>	<b>686</b>

Fonte: MEC/INEP, 2018<sup>14</sup>.

A rede pública municipal de educação básica conta com 16 instituições de ensino que

14 As informações foram obtidas no site do MEC/INEP disponível em: <[https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F\\_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF](https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF)>, de acordo com os indicadores do Município Mar. Acesso em: 31 maio 2019.

atendem os alunos matriculados na educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (séries iniciais e finais) e educação de jovens e adultos (EJA). Além disso, algumas escolas apresentam anexos e o município abrange mais duas instituições sociais. Ou seja, no total a entidade executora atende aproximadamente 20 instituições públicas municipais de ensino.

### 5.2.2 Perfil das escolas estudadas

De acordo com os critérios estabelecidos na parte metodológica da pesquisa, no município Mar, foram selecionadas 04 (quatro) escolas da rede pública municipal para compor o estudo. As escolas foram identificadas com nomes fictícios para preservar a sua identificação. As informações sobre o perfil das escolas foram consultadas na base de dados do MEC/INEP, além dos dados fornecidos pela SMED, assim como pelas percepções da pesquisadora durante as visitas às escolas.

A **Escola Azul** é a maior escola do município, atendendo aproximadamente 1.187 alunos da educação infantil ao ensino fundamental. Fica localizada em um bairro periférico da cidade, mas bem desenvolvido e que continua em expansão. A estrutura da escola é ampla e organizada, conta com cozinha e refeitório bem equipados, além de merendeiras e auxiliares. Durante as visitas, pudemos perceber que seu público é composto, em sua maioria, por estudantes com uma boa condição socioeconômica. Segundo dados do MEC/INEP (2019), com relação aos indicadores educacionais - Taxas de Rendimento, no ano de 2018, a taxa de aprovação da escola foi de 94,6%, a de reprovação de 5,3% e a de abandono de 0,1%.

A **Escola Vermelha** também fica situada em uma região periférica do município, mas atende um público muito carente. Abrange cerca de 662 estudantes matriculados nas modalidades creche e pré-escola (normal e integral) e ensino fundamental. A estrutura da escola é antiga, apresenta muitos problemas, mas possui cozinha e refeitório. Também conta com merendeiras e auxiliares. Em 2018, a taxa de aprovação da escola foi de 92,6% e a de reprovação 7,4%, a taxa de abandono foi de 0,0% (MEC/INEP, 2019).

A **Escola Verde** atende cerca de 98 alunos matriculados na pré-escola (integral) e no ensino fundamental (normal e integral). Fica localizada na zona rural da cidade, a aproximadamente 20 km de distância do centro do município. Possui uma boa estrutura, com cozinha e refeitório equipados e também conta com merendeira e auxiliar. A escola tem horta escolar, cujos alimentos são utilizados para enriquecer a alimentação oferecida na escola. No

ano de 2018, seu índice de aprovação foi de 95,4%, a taxa de reprovação foi de 4,6% e a de abandono 0,0% (MEC/INEP, 2019).

A **Escola Amarela** fica localizada na área central da cidade e atende aproximadamente 303 alunos matriculados na educação de jovens e adultos (EJA). A estrutura da escola é limitada, possui apenas uma cozinha pequena e não conta com refeitório e nem merendeira ou auxiliar. No geral, a alimentação oferecida na escola é a base de lanches (pizzas, bolachas, frutas, etc.) e sua organização depende dos próprios professores e/ou funcionários. Os alunos precisam realizar as refeições na sala de aula ou em pé nos corredores.

### **5.2.3 Categoria de análise: Operacionalização do PNAE no Município Mar**

Assim como no Município Rio, o processo de implementação do PNAE no Município Mar também ocorre em regime de cooperação entre o Governo Federal (FNDE) e a Entidade Executora (Prefeitura Municipal), aqui representada pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) e pelo Setor de Alimentação Escolar.

O FNDE é responsável pela definição das regras, elaboração da legislação, normativas, regulamentos e demais documentos que regem as ações do programa. Também atua no financiamento do PNAE, por meio do repasse dos recursos financeiros, de caráter suplementar, que são efetuados em 10 parcelas (fevereiro a novembro) para atendimento dos 200 dias letivos. O valor do repasse financeiro é calculado com base no número de alunos e nas modalidades de ensino atendidas pela rede pública municipal de educação, conforme dados do censo escolar do ano anterior de atendimento. Atualmente, os valores repassados pela união para cada aluno por dia letivo são:

- 1) Creches: R\$ 1,07
- 2) Pré escola: R\$ 0,53
- 3) Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64
- 4) Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36
- 5) Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32
- 6) Ensino integral: R\$ 1,07
- 7) Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00
- 8) Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contra turno: R\$ 0,53 (BRASIL, 2019).

De acordo com as informações mais recentes divulgadas no site do FNDE, na página destinada para a consulta da cliente atendida pelo PNAE, a rede pública municipal de educação básica do Município Mar atende os alunos matriculados nas seguintes etapas e modalidades de ensino: creche, pré-escola, ensino fundamental, educação integral, ensino de jovens e adultos (EJA) e atendimento educacional especializado (AEE) (BRASIL, 2019).

A entidade executora é responsável pela complementação dos recursos financeiros (contrapartida municipal), além de proporcionar as condições necessárias para que o PNAE seja executado em conformidade com o que determina a legislação federal do programa, disponibilizando recursos humanos, materiais, infraestrutura, entre outros. Os recursos financeiros disponibilizados pela entidade executora para financiamento do PNAE também seguem os critérios do FNDE, ou seja, conforme o número de alunos e as modalidades de ensino. Sobre isso, o Ator 05 faz o seguinte comentário:

“Dependendo do número de alunos do censo anterior, ela (entidade executora) vai contribuir com o recurso. É da mesma forma que o PNAE, se tiver um número maior de alunos no fundamental vai vir um número maior de recurso, se tiver menor, vai vir menor. Sempre é igual do PNAE, eles mandam em cima do número de alunos do censo do ano anterior” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Na tabela 07, são demonstrados os recursos financeiros repassados pelo FNDE e pela entidade executora para execução do PNAE no Município Mar no período de 2013 a 2018. Observa-se que na maioria dos anos, com exceção de 2014 e 2016, a contrapartida municipal para o PNAE foi menor que o recurso financeiro recebido da união, ou seja, a entidade executora investiu menos recursos no programa. Chama a atenção que, em 2015, a contrapartida municipal não atingiu nem metade dos recursos financeiros repassados pelo FNDE ao município.

Já em 2014, a entidade executora disponibilizou um valor financeiro significativo para o PNAE. Vale lembrar que, nesse ano, houve a implantação do Programa Mais Educação exigindo uma contribuição maior das instituições, pois os alunos permaneciam na escola para atividades no turno inverso, realizando, ao menos, 03 refeições no ambiente escolar. Posteriormente, o programa foi interrompido, depois reformulado e atualmente corresponde à modalidade de ensino integral do PNAE. Nos dias atuais, algumas escolas da rede pública municipal de educação básica do município Mar atendem essa modalidade de ensino, onde os estudantes permanecem o dia todo na escola e realizam de 03 a 05 refeições diárias, dependendo da etapa de ensino em que estão matriculados.

Nos últimos anos (2016 a 2018), a contrapartida financeira municipal foi semelhante aos recursos repassados pelo governo federal (FNDE) ao município para aplicação no PNAE. Esse dado é relevante, pois cabe às entidades executoras a contrapartida financeira necessária para a execução do programa. Além disso, os recursos são complementares e devem garantir uma alimentação adequada aos estudantes.

**Tabela 07** – Demonstrativo dos recursos financeiros repassados pelo FNDE e da contrapartida municipal para execução do PNAE no município Mar, no período de 2013 a 2018.

Ano	Nº de alunos atendidos pelo PNAE <sup>15</sup>	Valor repassado pelo FNDE (R\$) <sup>16</sup>	Valor médio diário por aluno (R\$)	Contrapartida municipal (R\$) <sup>17</sup>	Valor médio diário por aluno (R\$)
2013	6.092	850.708,00	0,70	658.195,83	0,54
2014	6.222	723.040,00	0,58	1.175.400,85	0,94
2015	6.187	921.708,00	0,74	433.036,29	0,35
2016	6.234	904.600,00	0,73	975.717,31	0,78
2017	6.300	965.836,00	0,77	918.965,89	0,73
2018	6.336	898.296,00	0,71	891.158,98	0,70

**Fonte:** Dados da pesquisa e BRASIL (2019).

Ainda, em relação aos recursos financeiros disponibilizados para a execução do PNAE, percebemos que, alguns dos entrevistados, consideram satisfatórios os valores repassados, tanto pelo FNDE quanto pela entidade executora, para atender as demandas do programa no município:

“Claro que se tivesse um recurso melhor a gente diversificava muito mais (a alimentação, os cardápios), mas assim, com esse recurso a gente consegue gerenciar bem” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“Segundo o que é passado nas reuniões, até o momento são suficientes. São recursos que se complementam, o que o governo repassa e o que a instituição repassa” (ATOR 07, 06 dez. 2018).

Entretanto, a percepção de alguns gestores sobre o financiamento do PNAE revela que

<sup>15</sup> As informações foram obtidas no site oficial do MEC/INEP, conforme indicadores do município Mar. Disponível em: <[https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20-%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F\\_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF](https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20-%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

<sup>16</sup> As informações foram obtidas no site oficial do FNDE, na página destinada ao PNAE para consulta às liberações de recursos, de acordo com os dados do município Mar. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

<sup>17</sup> Os dados foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação do município Mar.

eles ainda não compreenderam o caráter suplementar do programa e a responsabilidade financeira da entidade executora:

“Eu acho que ele (PNAE) é fundamental, porque retorna em recursos financeiros para o município. Embora para o nosso município o que retorna de recurso não é o suficiente, a prefeitura precisa portar uma quantia bem significativa. Esse ano vai ser aportado em torno de 1 milhão a mais de recurso do município, recurso livre do município, para a gente poder garantir todas as refeições que são necessárias, o que a gente acredita ser” (ATOR 08, 06 dez. 2018).

“O que retorna para as crianças é em torno de um real e nove centavos, oito, sete por dia. Dependendo é muito pouco, se tem a creche as meninas da alimentação escolar me falaram que chega até 05 refeições [...]” (ATOR 09, 06 dez. 2018).

Um fato importante a se evidenciar, que surgiu durante as entrevistas, é que no Município Mar não há vagas suficientes na rede pública municipal de educação básica para atender a demanda de crianças na educação infantil, principalmente na modalidade creche. Para tentar amenizar a situação, a gestão municipal compra vagas em instituições privadas para atender esses alunos. Entretanto, eles não são beneficiados pelo PNAE e o município não recebe recursos do programa para atender esse público, conforme destacam os Atores 08 e 09:

“[...] elas (escolas) são privadas, então tudo que for privado não há repasse do governo federal do FUNDEB ou do PNAE ou desses programas do governo, então é por isso que não volta, nenhuma escola privada o governo federal porta valores” (ATOR 08, 06 dez. 2018)

“Essas vagas compradas do município não retornam recursos, não vem dinheiro para a alimentação escolar, porque o dinheiro que vem do PNAE não é para essas escolas privadas [...] esses um real e pouco não retorna, não vem para o município, a gente não recebe nada, a prefeitura gasta comprando a vaga e mesmo assim não vem retorno, dinheiro do governo federal” (ATOR 09, 06 dez. 2018).

Nesses casos, a gestão municipal firma um contrato com o estabelecimento de ensino privado, onde consta que a escola deve ofertar, por aluno, 04 refeições diárias. Além disso, deve contar com nutricionista para elaboração dos cardápios e acompanhamento da alimentação. Sobre isso, o Ator 08 faz o seguinte comentário:

“[...] nesse contrato diz que a escola privada é pago tanto por criança para o atendimento e nesse valor a escola é obrigada a oferecer, neste ano (2018) 04 refeições. No ano de 2019, o contrato foi feito, e a escola é obrigada a oferecer 04 refeições para as crianças, por conta dela, já está incluso nesse valor que a prefeitura paga” (ATOR 08, 06 dez. 2018).

Ainda sobre esse assunto, é importante destacar que não há acompanhamento

periódico das nutricionistas e nem do CAE que atuam no PNAE do município. Quem fiscaliza as ações referente aos contratos firmados entre a gestão municipal e as instituições privadas é o Conselho Municipal de Educação, conforme relato do Ator 08:

“Aí nessas escolas privadas quem fiscaliza é o Conselho Municipal de Educação, e elas têm que ter uma nutricionista, elas têm que ter um cardápio, existe um acompanhamento. Existe também o acompanhamento pela Secretaria Municipal de Educação, devido a esse contrato, então de vez em quando, conforme a organização, uma das nutris aqui acompanha o pedagógico nas visitas nessas escolas privadas, daí vê o refeitório, vê se o lanche está de acordo, se o cardápio está de acordo com aquilo que está sendo servido no dia, aí existe essa fiscalização, mas ela não é efetiva como o conselho (CAE), não é que ela não é efetiva, não é pelo CAE” (ATOR 08, 06 dez. 2018).

Embora haja o acompanhamento esporádico pelas nutricionistas que atuam na gestão municipal e no PNAE, é provável que a alimentação oferecida para as crianças nessas instituições privadas não siga as diretrizes da política nacional de alimentação escolar. Logicamente, isso é apenas uma suposição, já que o programa é voltado para as instituições públicas de educação básica e que, geralmente, as escolas privadas não têm o hábito de fornecer alimentação escolar. Entretanto, seriam necessários alguns estudos para comprovar esta hipótese, mas no momento esse não é o intuito desta pesquisa.

Além disso, provavelmente, situações semelhantes aconteçam em outros municípios de médio e grande porte, cuja rede pública municipal de educação básica não consiga atender toda a demanda de alunos do município. Por isso, seria interessante analisar esses casos em profundidade e estabelecer ações que assegurem os mesmos direitos aos estudantes tanto nas escolas da rede pública quanto nas instituições privadas.

Apesar de alguns gestores terem afirmado nas entrevistas que o município não recebe recursos do governo federal, no âmbito do PNAE, para atender os alunos que estão matriculados nas instituições privadas e que prestam serviços à gestão municipal, há controvérsias. Ao consultar o site do FNDE, na página destinada para consulta da clientela atendida pelo PNAE, observou-se que, neste ano, estão cadastradas 03 instituições de ensino privadas que atendem aproximadamente 425 alunos matriculados nas seguintes modalidades: creche (integral), pré-escola (integral), ensino fundamental e EJA.

Ou seja, apesar desses alunos frequentarem instituições privadas por meio de convênios ou contratos firmados com a gestão municipal, teoricamente eles pertencem a rede pública municipal de educação básica e, possivelmente, também são repassados recursos da união ao município, destinados ao PNAE, para atendimento desse público. Logo, isso

implicaria que a alimentação ofertada para esses estudantes respeitasse o mesmo padrão e diretrizes da política nacional de alimentação escolar.

✓ **Processo de aquisição, distribuição e controle dos gêneros alimentícios**

O processo de aquisição dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar do Município Mar, também segue o que determina a legislação brasileira:

1. Licitação, de acordo com a Lei Federal 8.666/93 e a Lei Federal 10.520/2002, modalidade pregão presencial, tipo menor preço.
2. Chamada Pública, segundo regulamenta a Lei Federal 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

O processo licitatório é realizado para adquirir produtos de estabelecimentos como supermercados, fruteiras, armazéns e demais fornecedores. Já os alimentos provenientes da agricultura familiar são adquiridos via chamada pública.

De acordo com as informações dos gestores, a frequência de ambos os processos vai depender da disponibilidade de recursos financeiros da entidade executora, ou seja, se o recurso financeiro necessário está disponível integralmente é elaborada apenas uma licitação e uma chamada pública no ano, caso contrário, elas são realizadas semestralmente, conforme relatam os Atores 04, 05 e 06:

“Nem todos os valores são repassados do recurso livre para nós. Quanto irá ter para se fazer a compra do PNAE a gente sabe conforme o censo, mais ou menos quanto. Só que os contadores nos repassam quanto, mais ou menos, a gente vai ter para o próximo ano” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Ano retrasado foi uma, então cada administração define de uma forma, a gente sabe que precisa de tanto, mas aí a gente fica limitado também se vai haver recurso do município pra dar a contrapartida ou não, senão depois no decorrer do ano eles (gestão municipal) vão arrumando recurso para nos auxiliar com a contrapartida, por isso que, às vezes, é feito uma, se tem todo o recurso faz uma, senão é feito duas no decorrer do próximo semestre se começa a fazer outra chamada e outro pregão também” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“Cada ano é definido de uma maneira, o ano passado a gente definiu duas, duas recurso livre e duas recurso vinculado” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

Os editais são elaborados pelo setor de compras e licitações juntamente com as nutricionistas, contam com uma descrição detalhada dos itens e a quantidade estimada que se pretende adquirir para determinado período, de acordo com os cardápios previamente definidos. Esse detalhamento auxilia no controle de qualidade e na organização dos

fornecedores, além disso, são solicitadas amostras dos produtos para avaliação técnica das nutricionistas. Nos editais também constam informações sobre a entrega dos produtos, como condições do transporte, vestimenta dos fornecedores, locais de entrega dos produtos, entre outros. Sobre isso, os Atores 04 e 05 fazem as seguintes afirmações:

“Se faz parecer técnico durante as compras, se tira foto dos produtos, se analisa, tudo isso também para que depois esse produto não seja diferente do que foi encaminhado de amostra. Todos esses pareceres saem no edital, se foi ou não foi aprovado, todo esse processo, e aí durante o ano conforme vão recebendo os alimentos, se tiver algum problema, elas (merendeiras e direções) nos encaminham foto, através de e-mail, tudo isso para controle da qualidade, da marca” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Como a gente não pode direcionar marca, a gente vai colocando um aproximado nas descrições, daí a gente consegue, pelo menos, que venha o melhor produto, a gente coloca uma descrição aproximada também do item. [...] carro refrigerado, fechado, devidamente identificado, tudo isso consta no edital, todas as exigências ou normas constam em edital, como deverá ser procedido todo o andamento do processo [...]” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

A aquisição dos gêneros alimentícios para o PNAE é baseada nos recursos recebidos do governo federal (FNDE) no ano anterior, no número de alunos, nas modalidades de ensino e na disponibilidade de recursos da entidade executora, conforme relatos dos gestores:

“Por exemplo, agora, este ano (2018), a gente está encaminhando a compra para o próximo ano, em cima do número de alunos do censo escolar do ano passado” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Na verdade, a nossa compra aqui é conforme o número de alunos, número do censo (escolar), a gente vê em valores quanto virá o ano que vem e, a partir disso, a gente define a quantidade de itens, de gêneros que a gente vai comprar para o ano. Por exemplo, esse ano vai vir em torno de 900 mil do PNAE, então a gente distribuiu esses 900 mil em gêneros, quantidades e a gente encaminha para o setor de compras para eles fazerem, primeiro se faz as SDs (solicitações de despesa), e encaminha-se para o setor de compras, para eles fazerem a chamada pública” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

Outro fator importante a se destacar é que o recurso vinculado, proveniente do FNDE, é destinado, prioritariamente, para a compra de alimentos da agricultura familiar, conforme recomenda o art. 14 da Lei Federal 11.947/2009. Já os recursos livres, disponibilizados pela entidade executora, são utilizados para a aquisição de outros produtos que não estão inclusos no rol de alimentos fornecidos pela agricultura familiar. Além disso, é realizado um planejamento, conforme os produtos disponíveis e valores, para definir quais alimentos serão adquiridos na chamada pública, a fim de otimizar os recursos financeiros e conseguir atender a demanda da alimentação escolar durante todo o período letivo. Sobre esse assunto, os Atores

05 e 06 fazem os seguintes comentários:

“Antes de nós distribuímos os valores aí do PNAE é solicitado para as cooperativas o mapeamento, o que que é esse mapeamento, é dizer o que realmente eles vão fornecer e a sazonalidade, o valor dos produtos. A partir disso, a gente vai ter uma base se eu posso comprar 500 pés de alface ou 1.000 pés de alface, eu posso jogar, dependendo do valor, posso comprar acelga também, porque o preço está equivalente uma com a outra, então eu posso diferenciar o cardápio. Mas se o produto está muito elevado eu vou ter que ficar só na alface, por exemplo né, porque o valor é mais em conta e eu posso atingir com esses 900 mil praticamente todo o ano. Então se o valor estiver mais abaixo a gente consegue diferenciar um pouquinho o cardápio, caso contrário, a gente fica um pouco mais no padrão geral para atingir né, para conseguir atingir a demanda do ano para a quantidade do número de alunos. E daí tem o município que entra com, em torno, de 500 mil” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“Na verdade, o ano passado (2017) foi em torno de 1 milhão. Esse ano (2019) a gente ainda não sabe porque ainda não foi definido com a atual administração quanto será a contrapartida, mas a gente acredita que em torno de 800 mil a gente vai conseguir. Por enquanto, a gente mandou uma compra de 500 mil, o que não está no mapeamento das cooperativas (agricultura familiar), que eles não têm como fornecer, que normalmente são produtos não perecíveis, por exemplo, café, açúcar, produtos para os intolerantes, alimentação específica, a gente compra daí alguns do recurso livre, o que a agricultura pode fornecer a gente prioriza para a agricultura” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

Após realizados os processos de licitação e de chamada pública, ocorre a habilitação dos fornecedores, por meio da conferência da documentação solicitada no edital e da análise das amostras dos alimentos. Caso o fornecedor não apresente a documentação necessária, ele é desclassificado do processo e, então, o próximo colocado é chamado para a fase de habilitação e, assim, sucessivamente. Em relação a isso, o Ator 05 comenta que:

“A gente faz o controle de amostras também, quando vem a compra, quando é autorizada a compra, a gente depois faz a coleta de amostras dos produtos, aí que se pede a documentação, alvará de transporte dos produtos, alvará do carro refrigerado, se os fornecedores vão apresentar uniformes, tudo isso a gente faz depois que foi aprovada a compra, quando a gente solicita documentação e amostras. Nós estamos fazendo primeiramente documentação, porque se está desconforme em relação à lei a gente nem solicita o produto, a gente só solicita a documentação, se está tudo ok vem o produto. Se não está ok, a gente solicita nova documentação, enfim até que dê certo com a nossa descrição do edital, tanto no livre quanto no vinculado, a gente trabalha da mesma forma, o padrão de qualidade do alimento é o mesmo em relação a descrição, documentação e amostras” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Percebe-se que há um cuidado e um controle rigoroso dos atores no processo de aquisição de alimentos para o PNAE. Esse trabalho é importante, pois é um meio de assegurar que os produtos adquiridos para a alimentação escolar terão as características e a qualidade previstas nos editais. Além disso, é uma forma de demonstrar aos fornecedores que é

realizado o controle de qualidade sobre o que é fornecido para a alimentação escolar.

Finalizado o processo de habilitação dos fornecedores são elaboradas planilhas para controle interno, onde constam informações como modalidades de ensino, recursos financeiros disponíveis (vinculado - FNDE ou livre - Entidade Executora) e os itens contemplados por fornecedor, para controle e empenho das notas fiscais. Esse monitoramento é necessário, pois os pedidos de alimentos só podem ser realizados se houver saldo disponível dos produtos e recursos financeiros para pagamento das notas fiscais, conforme relato dos gestores:

“A gente emite uma planilha, nós temos uma outra pessoa que está nos ajudando, o controle de empenho. Todos os empenhos das compras, tanto do livre quanto do PNAE, tem que ser controlado o saldo” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“[...] a gente faz controle dos empenhos, dos saldos dos empenhos, a partir da planilha que nos é enviada pela pessoa que emite as notas fiscais, a gente está sempre controlando o saldo para que não ultrapasse. A gente tem planilhas por fornecedor e cada fornecedor vai ter lá o seu empenho, cada alimento tanto para cada modalidade, achocolatado 50 para a creche, 50 para o pré e assim vai né, então a gente digita cada item por escola, por modalidade” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Os pedidos de gêneros alimentícios são realizados quinzenalmente, conforme os cardápios e demandas das escolas, são conferidos e enviados pelas nutricionistas aos fornecedores, com pelos menos 15 dias de antecedência. Já as entregas são realizadas semanalmente pelos fornecedores diretamente nas escolas, às vezes, até 3 vezes na semana, dependendo da estrutura da escola e dos gêneros alimentícios.

“[...] as escolas ao receberem o cardápio fazem o pedido, são as escolas que nos enviam o pedido com a quantidade de gêneros [...] Depois que elas mandaram os pedidos, daí sim a gente digita nas nossas planilhas [...] Depois disso, a gente manda pro fornecedor, digita as guias, que são duas vias, e depois o fornecedor busca aqui (SMED). Ele faz as entregas também, as entregas são semanais no nosso município, nada impede que sejam duas vezes na semana, quando for os produtos que exigem maior demanda na escola ou que a escola não tenha muito espaço, porque a realidade das nossas escolas, nem todas têm um bom espaço para guardar uma grande quantidade de gêneros, então tem que ser semanal sim. Comparado com outras escolas, às vezes, (os alimentos) vêm de fora do município e acaba conseguindo fazer um estoque quinzenal, mas nós não temos essa possibilidade” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“Geralmente é um pedido de 15 dias, quinzenal, com 15 dias de antecedência para eles se organizarem para a produção, para as compras de fora, que nem os livres precisam comprar de outros fornecedores. Como a gente consegue mandar o cardápio quinzenal ou mensal, a gente consegue mandar com um mês de antecedência ou 20 dias, para as gurias (merendeiras) fazerem o pedido e nos mandarem. A gente (nutricionistas) consegue fazer (o pedido) e aí mandar com 15 dias [...]” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Nas escolas, as merendeiras são responsáveis por receber e conferir os produtos entregues pelos fornecedores. Elas são orientadas a não receberem produtos que não estejam em conformidade com o que foi solicitado nos editais, além disso, caso algum problema seja identificado após a entrega, as merendeiras e/ou responsáveis pela direção da escola devem fazer o registro fotográfico e encaminhar, via e-mail, para o setor de alimentação escolar, para que as nutricionistas entrem em contato com o fornecedor solicitando os ajustes necessários, como a substituição de produtos.

Todo o controle desse processo é realizado por meio de guias, que são emitidas pelas nutricionistas no momento em que são efetuados os pedidos aos fornecedores, sendo que uma via fica no setor de alimentação escolar e outra é entregue ao fornecedor. Da mesma forma nas escolas, a conferência dos quantitativos e produtos também é realizada por meio dessas guias, onde uma via fica na escola e outra retorna para o setor de alimentação escolar. Essas guias são a base para a emissão das notas fiscais para pagamento dos fornecedores, por isso a necessidade de um controle rígido sobre todo o procedimento. Além disso, elas também são utilizadas para a elaboração do controle de estoque e do mapa da merenda. Sobre esse assunto, os Atores 04, 05 e 06 explicam:

“Essas guias de recebimento dos alimentos na escola, fica uma via para a escola e outra retorna para nós aqui (setor de alimentação escolar), é feita a conferência dessas guias, se a escola recebeu realmente o alimento, se tem assinatura da direção e da pessoa que recebeu [...]” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Essa via que fica na escola é para o controle do mapa da merenda, elas fazem um mapa mensal, que a gente fala demonstrativo de refeições. Essas guias comprovam que elas vão colocar lá o quanto receberam, o quanto vai ficar em estoque do produto também [...] depois elas fazem o demonstrativo e enviam para cá também (setor de alimentação escolar), por isso de ficar na escola, para fazer o controle de estoque” (ATOR 05, 29, nov. 2018).

“É importante salientar que as guias de entrega que vão para as escolas vão em duas vias, uma fica na escola e outra volta aqui para nós. Nessa guia, tem além do dia, da semana, o nome do fornecedor, da empresa que está entregando, tem um campo onde assinam entregador, assina a merendeira ou cozinheira que recebeu e conferiu os itens e o responsável pela escola. Uma via tem que ficar na escola e uma via tem que ficar aqui (setor de alimentação escolar), para acaso futuramente vier uma fiscalização tenha como provar essa entrega” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

Geralmente, as notas fiscais são emitidas pelos fornecedores semanalmente, no máximo quinzenalmente. São emitidas notas fiscais conforme os recursos (vinculado ou livre) e as modalidades de ensino (creche, pré-escola, ensino fundamental, mais educação, EJA, AEE e atenção específica), e entregues no setor de alimentação escolar para conferência e

atestes das nutricionistas. Nessa etapa também é realizado um controle sobre os empenhos e o saldo financeiro. Após esse procedimento, as notas fiscais atestadas são enviadas para a Secretaria Municipal da Fazenda para pagamento dos fornecedores. Sobre isso, o Ator 04 faz as seguintes afirmações:

“[...] as gestoras responsáveis assinam essas notas, conferidas, para emissão do pagamento. Sem isso, não é feito nada, tudo tem que passar por aqui (setor de alimentação escolar) para saber se realmente o alimento chegou até lá (escolas), se o fornecedor entregou e se foi consumido né, para poder atestar o pagamento, senão não se atesta” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Sempre se procura pedir para o fornecedor, como as entregas são 3 vezes por semana, a gente pede que eles emitam a nota na semana, no máximo, duas semanas. Trazem para conferência as guias, para a gente emitir as notas pelo menos semanal, no máximo, quinzenal, para ter melhor controle né e também para que esse recurso saia da conta, vá saindo conforme vá se pagando as notas, vai saindo o recurso” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

É importante ressaltar que a entidade executora conta com um sistema próprio, interligado entre os setores, que auxilia em todo esse processo de controle da alimentação escolar, desde a emissão das guias até a execução do pagamento das notas fiscais. Além disso, ele permite fazer um levantamento de tudo o que foi consumido nas escolas durante o ano, em termos de produtos, quantidades e valores.

No final do ano, caso sobre recurso do PNAE em conta, ele é estornado e reempenhado para ser utilizado no início do semestre letivo na alimentação escolar. Geralmente, em períodos de recesso, não se deixa alimentos em estoque nas escolas, pois há o risco de assaltos e dos produtos estragarem, conforme relatos dos atores 04 e 05:

“É empenhado novamente o que foi estornado em dezembro, é reempenhado em fevereiro ou janeiro, para ser utilizado, daí se dá andamento nos pedidos né, o saldo que fica a gente reutiliza, só não fica estocado em escola” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“A gente não costuma deixar nas escolas, então a gente estorna e reempenha no início do ano, para não ficar estoque na escola, porque têm bairros que existem assaltos, existem, agora que fica muito parado, insetos, enfim, então a gente procura não deixar estoque, estorna [...] quando inicia o ano vem produto novo, fresquinho” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

A prestação de contas do PNAE é realizada anualmente pela entidade executora ao FNDE, conforme recomenda a legislação vigente. Ela é de responsabilidade de um gestor que não faz parte do setor de alimentação escolar, mas que auxilia nas atividades do programa. É bom lembrar que a entidade executora precisa estar em dia com a prestação de contas do

PNAE para receber os recursos financeiros provenientes do FNDE, caso contrário, a união fica autorizada a suspender o repasse de valores até regularização das pendências (art. 20, inciso II, da Lei 11.947/2009 e art. 41, inciso II, da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013).

### ✓ **Agricultura Familiar**

O incentivo à aquisição dos produtos da agricultura familiar é um dos eixos de atuação do PNAE. A partir de 2009, a promulgação da Lei Federal 11.947 estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos provenientes do FNDE devem ser utilizados, obrigatoriamente, na aquisição de alimentos produzidos e fornecidos por produtores rurais, associações e/ou cooperativas da agricultura familiar.

No município Mar, até o ano de 2018, a gestão municipal investia 100% dos recursos financeiros repassados pela união para o PNAE na compra dos produtos da agricultura familiar. Nos dias atuais, a entidade executora prioriza a aquisição desses alimentos. Sobre esse assunto, o Atores 06, 09 e 10 fazem os seguintes comentários:

“Até o ano passado, o recurso do vinculado (FNDE) era aplicado 100% na agricultura familiar, nas cooperativas. Então, não tinha compra do dinheiro do vinculado para mercados, enfim, empresas privadas, era todo direcionado para as cooperativas” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

“Porque 30% da alimentação tem que ser daqui da região. Existe uma lei, dos nossos produtores, e hoje a prefeitura tem 100% da agricultura familiar” (ATOR 09, 06 dez. 2018).

“Hoje é 100%, a partir de agora, vai depender de valores” (ATOR 10, 06 dez. 2018).

Atualmente, são adquiridos alimentos de diversos grupos, via chamada pública, para compor os cardápios da alimentação escolar, entre eles: hortifrutigranjeiros (frutas, legumes, verduras, raízes, ovos, etc.) grãos e cereais (arroz, farinha de milho), leguminosas (feijão preto), doces (doce de fruta), suco de frutas (suco integral concentrado de uva), carnes, produtos de panificação (bolachas, pães, cucas, mini pizza) leite e derivados (iogurte, leite pasteurizado). Também são adquiridos alguns produtos da agricultura familiar para atender os alunos com restrições alimentares, segundo relato do ator 05:

“O que a agricultura tem de bem rico para nós nesses últimos anos, para os específicos, são os pães sem lactose, as bolachas sem lactose, sem derivados de leite. Então para nós facilitou bastante, que eles fazem especialmente para a merenda escolar esses produtos panificados sem leite e derivados. Então a gente pode ofertar

para os alunos com a maior segurança né” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Segundo informações dos gestores, os produtos são fresquinhos e de boa qualidade. Além disso, há uma preocupação com o uso de agrotóxicos e as práticas de produção sustentável para ofertar uma alimentação mais saudável no ambiente escolar, conforme afirma o Ator 05:

“Até ontem a gente teve uma reunião com a agricultura familiar e eles frisaram que muitos estão deixando de usar agrotóxicos. Então, mais uma vantagem para nós fornecer da agricultura familiar, porque eles estão tentando sair um pouco desses agrotóxicos. Muitos acabam tendo uma alimentação totalmente industrializada, mas pelo menos na escola um pouquinho mais sem agrotóxico, um pouquinho mais saudável” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Ainda, eles afirmam que essa política incentiva o desenvolvimento local, gerando empregos e retornando em recursos para o município. Além disso, possibilita que os agricultores tenham uma renda fixa e invistam mais em suas propriedades e agroindústrias, melhorando a qualidade e a produção dos alimentos, conforme relatos dos gestores 04 e 05:

“[...] tem a parte dos alimentos, da compra da agricultura familiar, onde o recurso acaba ficando aqui para nossa região né. O agricultor gerando emprego e a renda ficando aqui na nossa região” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Acaba incentivando o produtor local, o livre (recurso) vem empresas de fora, o dinheiro acaba indo para fora do município. Se é incentivado o produtor local, eles também conseguem crescer um pouco, o dinheiro volta para o município e, assim, as coisas ficam melhores para todos. Os produtores investem, eu vou conseguir fornecer para a merenda escolar, então eu vou investir um pouquinho mais, vou melhorar a qualidade da minha agroindústria, vou comprar uma máquina nova, então eles acabam investindo. Se o PNAE não existisse, muitos agricultores já teriam desistido do interior, já teriam ido para a cidade procurar emprego, ou mesmo ficando desempregados. Então o PNAE ele é um recurso bom [...]” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Fica evidente que a política de incentivo à aquisição dos produtos da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, traz muitos benefícios para a sociedade, seja em termos de produção sustentável, desenvolvimento socioeconômico local ou na oferta de uma alimentação mais saudável e de qualidade nas escolas. É indispensável que essas políticas públicas sejam mantidas e aprimoradas, pois a sua relevância social ultrapassa os muros da escola, beneficiando um contingente considerável de pessoas.

### ✓ **Cardápios e Ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)**

Os cardápios são elaborados pelas nutricionistas que atuam no PNAE do Município Mar, com base nas diretrizes e legislações que regulamentam o programa, e são planejados mensalmente de acordo com os seguintes critérios:

1. **Escola:** os cardápios são adaptados para cada escola, conforme as preferências alimentares dos alunos e estrutura física da instituição.
2. **Modalidade de ensino e faixa etária:** são confeccionados cardápios para a educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental, educação integral, educação de jovens e adultos (EJA) e atendimento educacional especializado (AEE).
3. **Sazonalidade:** utilizam-se, preferencialmente, alimentos da época.
4. **Dietas específicas:** mediante apresentação de atestado médico com CID, a alimentação é planejada para atender às necessidades nutricionais e restrições alimentares dos alunos, como intolerância à lactose, ao glúten, diabetes e hipertensão.
5. **Hábitos alimentares e cultura local:** procura-se respeitar a culinária e as tradições locais. Nos cardápios são ofertados alimentos típicos da região como: cuca, carreteiro, sagu, suco de uva, bergamota, entre outros.
6. **Disponibilidade dos produtos da agricultura familiar:** a composição dos cardápios prioriza os alimentos fornecidos pela agricultura familiar.

Sobre o planejamento dos cardápios, o gestor 05 faz a seguinte afirmação:

“A gente faz cardápios por modalidade também, inclusive para os específicos que são intolerantes à lactose, diabetes, enfim, intolerância ao glúten, tudo que tiver atestado médico e CID, a gente providencia o cardápio né. É diferenciado para todas as escolas [...] no geral, a gente acaba colocando o mais próximo possível, até pela questão que são 18 escolas e para cada modalidade a gente tenta montar o cardápio o mais próximo possível, até para nós ter uma agilidade maior no setor. Mas dentro da diversidade, respeitando a cultura local e colocando mais o básico mesmo. As normativas, a gente acaba seguindo bem as diretrizes do PNAE, então não falta qualidade na nossa alimentação, acreditamos que não, né gurias, nós como nutris temos a certeza que não [...]” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

A partir do segundo semestre de 2018, após participarem de um curso sobre fichas técnicas, ministrado pelo CECANE, as nutricionistas passaram a calcular as informações nutricionais de todos os cardápios. É importante destacar que as informações sobre a composição nutricional dos cardápios (quantitativo de kcal, macro e micronutrientes, entre outros dados), auxiliam no planejamento mais equilibrado da alimentação, pois é possível

adequar as combinações alimentares de acordo com as necessidades específicas (faixa etária, restrições alimentares, etc.) e o estado nutricional dos estudantes.

Para realizar os cálculos referente aos valores nutricionais dos cardápios, as nutricionistas contam com o auxílio de uma plataforma digital disponibilizada pelo governo federal, denominada “CONVIVA EDUCAÇÃO”. Ela possui diversas ferramentas para apoiar as secretarias municipais no planejamento e gestão da educação, entre elas, uma destinada à elaboração dos cardápios. É oportuno destacar que essa plataforma é gratuita e todas as secretarias municipais de educação podem ter acesso e fazer uso de suas ferramentas.

Com relação à alimentação dos estudantes que apresentam necessidades nutricionais específicas, percebe-se que a entidade executora procura atender esse público, mediante a comprovação da condição por meio de atestado médico que contenha o Código Internacional de Doenças (CID). Atualmente, na alimentação escolar do município Mar, são adquiridos alimentos sem lactose e/ou glúten e realizadas adaptações nos cardápios para atender as crianças que apresentam intolerância à lactose, ao glúten, diabetes, hipertensão.

Embora a instituição seja legalmente responsável por prover a alimentação escolar desses estudantes, conforme asseguram a Lei Federal nº 12.982 de 2014, a Lei Federal 11.947/2009 (art. 12º, §2º) e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (art. 14º, §5º), nos casos em que os pais e/ou responsáveis pela criança/adolescente manifestem interesse em mandar o alimento de casa, é permitido que o aluno leve o lanche para a escola através da assinatura de um termo, conforme relato do Ator 06:

“É importante salientar que esse tipo de alimentação é liberada, digamos assim, só mediante atestado médico e exame comprovando, porque a gente não libera que os estudantes levem lanche de casa. Daí eles vêm com o atestado, com o CID, e a gente faz uma ata que o pai se responsabiliza, porque caso dê algum problema, foram os pais quem levaram, quem manipulou, quem preparou” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

Esse procedimento é realizado com o intuito de preservar a segurança alimentar e nutricional da alimentação que é oferecida nas escolas. Outra ação positiva é a coleta de amostras dos alimentos que são servidos no ambiente escolar, sendo armazenadas por 72 horas, conforme recomenda a legislação vigente (Portaria CVS nº 05 de 2013). Além disso, nos casos em que há comemorações ou festividades nas escolas e que a alimentação seja adquirida e/ou produzida por terceiros, orienta-se que sejam realizadas as coletas de amostras dos produtos e que as notas fiscais sejam guardadas por um período para comprovar a origem do alimento, caso ocorra algum problema de intoxicação alimentar.

Nas escolas, também é realizado um controle do número de refeições servidas. Segundo informações dos gestores, na rede pública municipal de educação básica são servidas entre 10 a 12 mil refeições por dia. Além disso, em algumas modalidades de ensino, os estudantes chegam a realizar até cinco refeições na escola:

“Isso inclui 5 lanches para algumas crianças, tem café da manhã, almoço, lanche da tarde, jantinha, uns tem lanche da manhã, conforme a modalidade vai aumentando o número de vezes de refeição” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“[...] na maioria das escolas, elas têm o controle das fichinhas, as crianças entram no refeitório, pegam uma fichinha, para controlar quantos estudantes comeram e tiveram sua repetição feita. Então pegou a fichinha, serviu, larga lá, aí se vai repetir pega novamente, porque é uma outra repetição. Então para controlar quantas refeições são servidas por dia, normalmente, o ano passado a gente estava servindo em torno de 10 a 12 mil refeições dia, da creche até o 9º ano” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

Sobre os testes de aceitabilidade da alimentação escolar, são realizados nas situações em que se quer incluir algum produto ou preparação nova no cardápio. Nos casos em que o resultado for positivo, o alimento passa a compor o cardápio da alimentação escolar. Além disso, os gestores afirmam que a alimentação escolar é bem aceita pelos estudantes, pois os cardápios são flexíveis, há possibilidade de se realizar adaptações de acordo com a realidade e preferências alimentares de cada escola:

“[...] cada escola tem uma particularidade, tem escola que aceita muito bem determinado alimento, mas a outra não aceita, então no cardápio a gente já sabe que não adianta colocar, que as manipuladoras relatam vai fora, eles não repetem e não adianta mais nós colocar no cardápio. Então a gente respeita muito essa conversa com as manipuladoras, esse feedback que nos enriquece bastante para que não vá produto fora” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

“Quando eu estava em escola, que eu analisava eles (estudantes) no lanche também, eles sempre aceitavam bem, porque sempre tem uma receitinha nova, as nutris estavam sempre se preocupando em colocar algo novo [...]” (ATOR 07, 06 dez. 2018).

“Esse é um ponto muito positivo da nossa equipe de nutricionistas, porque elas são muito flexíveis, elas não se importam em mudar, em adaptar, porque o que tu vende lá na escola C tu não vende na escola B, por exemplo, e aí elas vão adaptando, então a gente acaba não tendo problema, claro não agrada todo mundo” (ATOR 08, 06 dez. 2018).

Ainda vale ressaltar o trabalho conjunto desenvolvido entre as nutricionistas e merendeiras no planejamento dos cardápios para as escolas. Embora a elaboração dos cardápios seja de competência das nutricionistas, percebemos que elas têm a preocupação de

ouvir as percepções dos agentes que atuam diretamente com os estudantes, que participam diariamente das refeições e que têm conhecimento sobre o que é bem aceito ou não na alimentação de cada escola. Isso auxilia na otimização dos recursos destinados ao PNAE e, principalmente, para que a alimentação ofertada no ambiente escolar seja atrativa, respeitando as características e preferências do seu público.

As ações de educação alimentar e nutricional também integram um importante eixo de atuação do PNAE. No município Mar, elas ocorrem por meio do Programa Saúde na Escola (PSE), onde são realizadas capacitações com professores, pais e alunos para que as atividades sejam desenvolvidas nas escolas durante o ano letivo. Além disso, o Grupo de Trabalho Inter setorial (GTI), composto por profissionais da educação e da saúde, também realizam diversas atividades com os alunos envolvendo ações de saúde bucal e alimentação.

Aliado a isso, a entidade executora possui um convênio com as Instituições de Ensino Superior (IES), permitindo que estudantes em período de estágio curricular supervisionado, acompanhem os trabalhos desenvolvidos pelos diversos setores da administração pública. No Setor de Alimentação Escolar, os estagiários do Curso de Nutrição, além de acompanharem a rotina profissional das nutricionistas, também colaboram na realização de alguns trabalhos como a aplicação do teste de aceitabilidade da merenda escolar e nas ações de educação alimentar e nutricional.

Esses tipos de convênios entre as instituições públicas e a IES são interessantes, pois oportunizam aos futuros profissionais uma breve experiência por meio da inserção no ambiente de trabalho. Em contrapartida, as instituições públicas têm o benefício de aprimorar o trabalho e as ações desenvolvidas no seu âmbito, através das percepções e auxílio desses estagiários.

Ainda sobre as ações de educação alimentar e nutricional desenvolvidas nas escolas públicas municipais de educação básica do Município Mar, cabe ressaltar que elas influenciam positivamente as escolhas e hábitos alimentares dos estudantes, inclusive fora do espaço escolar, conforme relato do Ator 05:

“[...] Têm escolas que trabalham muito a questão pedagógica do alimento, então elas vão colocar lá o verde, a rúcula, o alface, mas quando a profe conta a história do incrível Huck, que vai ficar forte que nem ele comendo espinafre, então eles (alunos) acabam entrando naquela história e começam a consumir os alimentos. São vários os pais que dizem: “Meu Deus, o meu filho não comia isso”, mas depois da educação nutricional, depois do professor contar a história, eles acabaram entrando naquele ritmo. Até da beterraba né, um pai falou que a criança não comia beterraba, mas a profe foi brincando, foi incentivando, que ficava com a língua vermelha, olha que legal, ele (aluno) foi experimentar e gostou, até hoje ele acaba comendo diversas

saladas porque foi a partir da educação nutricional na escola que foi realizado. Então, dá para dizer que sim, que existe muita mudança dos alunos que vão começando, até o fim do ano eles têm muita evolução em relação ao alimento, a aceitação” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Enfim, isso confirma a importância das ações voltadas para a prática da alimentação saudável no ambiente escolar. Num país, onde os dados sobre obesidade infantil são alarmantes<sup>18</sup>, podendo resultar em uma geração com diversos problemas de saúde como hipertensão, diabetes, doenças renais, cardiovasculares, distúrbios psicossociais, entre outros, trabalhar assuntos relacionados com a alimentação saudável nas escolas extrapola a questão da qualidade alimentar e nutricional, também representam estratégias de saúde pública.

### ✓ **Fatores facilitadores e dificultadores na implementação do PNAE no Município Mar**

As maiores dificuldades apontadas pelos gestores na implementação do PNAE no Município Mar foram: a burocracia dos processos, a disponibilidade de recursos financeiros, as resistências da equipe de trabalho e a logística de entrega dos produtos.

A burocracia para aquisição dos gêneros alimentícios foi citada como um dos principais fatores dificultares na execução do programa, devido à complexidade dos processos e os imprevistos que podem surgir, atrasando os resultados das licitações e chamadas públicas e, conseqüentemente, a disponibilidade dos alimentos. Além disso, as exigências da legislação em relação à documentação, pesquisas de preços, prestação de contas, etc., também interferem na operacionalização do PNAE, pois demandam muito trabalho e tempo dos agentes. Sobre esse assunto, os atores fazem os seguintes comentários:

“Muitas vezes, a compra demora, esse processo de pregão presencial, a burocracia” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Para atingir todas as demandas que a lei exige, tem que seguir todos os parâmetros, porém, demora muito tempo até chegar o produto na escola. Então, a gente já tem que estar encaminhando (a licitação e a chamada pública) agora em novembro, para que em fevereiro os produtos estejam nas escolas e ainda assim não é garantia, porque há fornecedores que entram com recurso no decorrer do processo, então

---

<sup>18</sup> De acordo com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada pelo IBGE, uma a cada três crianças com idade entre 05 e 09 anos está acima do peso no Brasil. Entre os jovens de 10 a 19 anos, um a cada cinco apresenta excesso de peso. O problema já afeta 1/5 da população infantil, que estão expostos a diversos riscos relacionados à saúde. Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMDkvMTJfMjMDNFNDNFNTA5X29iZXNpZGFkZV9pbmZhbzRpbDIucGRmIl1d/obesidade\\_infantil2.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMDkvMTJfMjMDNFNDNFNTA5X29iZXNpZGFkZV9pbmZhbzRpbDIucGRmIl1d/obesidade_infantil2.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2019.

acaba interferindo ali também. E antes a gente não consegue mandar porque temos que esperar o recurso (financeiro) da prefeitura, quanto que vai ser disponibilizado, tem que esperar o resultado do censo escolar, quanto o FNDE vai disponibilizar de recurso (financeiro). Antes disso fica dificultoso a gente começar a realizar a compra, porque não temos recurso (financeiro), e a partir disso podem acontecer imprevistos no meio do caminho” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“A burocracia, os prazos de recurso, se acontece uma entrada de recurso a gente tem que esperar muito tempo para chamar o segundo colocado. A legislação que emperra muitas vezes” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

Como mencionado acima pelos gestores, a disponibilidade de recursos financeiros interfere diretamente no funcionamento da política. Essa questão também é pontuada como um aspecto dificultador, pois para dar início aos processos de aquisição dos gêneros alimentícios é necessário saber quanto de recursos financeiros serão disponibilizados pelo FNDE e pela entidade executora para o PNAE e, muitas vezes, essas informações não estão disponíveis com a antecedência necessária. Além disso, os atores consideram que os valores financeiros repassados pela união à entidade executora são insuficientes e a gestão municipal precisa dispor de uma contrapartida significativa para atender as demandas do programa:

“Os valores repassados (FNDE), eu acho que isso é pontual, porque eu não sei até quando que o município vai conseguir aportar a situação [...] então assim, nós gostaríamos de continuar mantendo isso, só que está começando a nos preocupar, até quando que a gente vai conseguir manter a qualidade dos produtos, a questão da agricultura familiar, porque é mais caro o alimento da agricultura familiar. Então tem vários fatores que, na verdade, não é o programa, o que nos preocupa é o financeiro para conseguir manter a qualidade. Então se nós tivéssemos um retorno maior do programa (FNDE) a gente ia ter que aportar menos valor” (ATOR 08, 06 dez. 2018).

Aliado a isso, os gestores relatam que os produtos adquiridos para atender a alimentação dos alunos com necessidades nutricionais específicas também são mais caros, o que eleva significativamente o custo da alimentação escolar.

Outro desafio apontado pelos gestores é a relação com a equipe de trabalho, pois ainda há algumas resistências, principalmente no ambiente escolar, no que diz respeito à execução dos cardápios estabelecidos. A alteração dos cardápios, sem necessidade, interfere em todo o planejamento da alimentação escolar, pois implica numa reorganização dos produtos e quantitativos disponíveis para atender as escolas durante todo o período letivo. Além de comprometer a questão nutricional, pois há todo um trabalho das nutricionistas na elaboração dos cardápios, calculando informações nutricionais e realizando combinações alimentares equilibradas. Quando isso não é cumprido todo esse trabalho é desperdiçado.

A logística de entrega dos produtos também foi apontada como um ponto negativo,

pois a entidade executora atende em torno de 20 escolas (com os anexos), mais duas instituições sociais e os fornecedores devem entregar os produtos em cada uma delas, às vezes, até 03 vezes na semana. Esse fato desmotiva a participação dos fornecedores nos processos licitatórios, pois demanda disponibilidade de tempo, eleva o custo e a responsabilidade do fornecedor, conforme relata o Ator 10:

“Pela logística é puxado para eles (fornecedores), são 20 escolas com os anexos, tem uma no interior, entregas três vezes na semana, quando termina uma entrega já tem que começar a organizar a outra. O problema é que nós não temos mais fornecedores, ninguém quer, os mercados é uma coisa, eles fogem da gente quando a gente vai fazer levantamento de preços, eles fogem, não querem nem chegar perto, porque sabem da responsabilidade que é” (ATOR 10, 06 dez. 2018).

Em relação aos fatores que auxiliam na implementação do PNAE em âmbito municipal, os gestores destacam o repasse dos recursos financeiros pelo governo federal e o trabalho desenvolvido pela equipe que atua no programa.

Apesar de os recursos financeiros disponibilizados pelo FNDE para o PNAE serem insuficientes para atender as demandas do programa no Município Mar, a ausência desses valores comprometeria a execução da política em âmbito municipal, pois a entidade executora não teria condições de financiar a alimentação escolar nos padrões que a legislação do PNAE determina. Sobre isso, os atores 05 e 08 expõem que:

“[...] só o município não teria recursos suficientes, porque o número de alunos é muito alto e a maioria dos nossos alunos, não digo todos, mas grande parte são carentes e realmente fazem suas refeições principais na escola. Então, se não tivesse esse recurso, talvez a gente não poderia colocar turnos integrais e ofertar tantas refeições assim só com o recurso do município, o município não teria como sustentar o programa” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“O município não ia ter condições de bancar, pelo menos não as 4-5 refeições diárias. De repente ia ter duas (refeições), o lanche da manhã e o lanche da tarde, talvez. Ainda bem que existe, porque se não tivesse, o município não ia conseguir oferecer aquilo que se oferece 4 ou 5 refeições, não ia se conseguir ter essa questão de calorias, talvez uma banana hoje, uma maçã amanhã, então tem o lado positivo sim” (ATOR 08, 06 dez. 2018).

Outro fator que contribui para o funcionamento do PNAE é o trabalho desenvolvido pela equipe que atua no programa. Percebemos o cuidado dos profissionais em seguir o que determina a legislação do programa e que norteia as ações executadas em âmbito municipal. Aliado a isso, o número de nutricionistas também é citado como um ponto positivo, pois o conhecimento técnico qualifica o trabalho realizado em relação à alimentação escolar.

Os gestores consideram que o PNAE é positivo para o município, contudo, destacam que alguns elementos da política poderiam ser melhorados como: aumentar os valores financeiros repassados pelo FNDE à entidade executora; investir na capacitação e integração da equipe e melhorar o quadro técnico com a contratação de mais profissionais nutricionistas e/ou técnicos em nutrição; disponibilizar um sistema integrado com as escolas para ajudar nos controles de estoque, execução dos cardápios e que auxiliasse no gerenciamento mais eficaz da alimentação escolar.

É importante frisar que alguns dos pontos mencionados acima também foram identificados na análise da implementação do PNAE no Município Rio. Isso reforça a necessidade de trabalhar as fragilidades da política e pensar ações e estratégias que minimizem as dificuldades enfrentadas pelas entidades executoras e instituições na operacionalização do PNAE.

#### **5.2.4 Categoria de análise: Agentes implementadores da política no Município Mar**

Um dos objetivos da pesquisa era identificar quem eram os agentes implementadores do PNAE em âmbito municipal e quais as funções e/ou ações que desenvolviam no programa. Diante disso, ressaltamos que no Município Mar, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) é ampla, possui mais de 100 pessoas que trabalham em diferentes setores, projetos e programas. Por isso, ela conta com um setor específico para cuidar da Alimentação Escolar, composto por 05 profissionais, sendo 04 nutricionistas e 01 coordenadora. Também colaboram na implementação do PNAE outros setores e profissionais da administração pública municipal que trabalham conjuntamente para que o programa seja executado conforme as diretrizes e normativas estabelecidas pela política em âmbito federal.

As 04 nutricionistas são concursadas, possuem carga horária de 40 horas semanais cada uma, sendo que a mais antiga no cargo é a Responsável Técnica (RT) pelo PNAE e as demais fazem parte do Quadro Técnico (QT) do programa. Todas atuam exclusivamente no Setor de Alimentação Escolar, nas atividades direcionadas ao planejamento, controle e execução do PNAE. Atualmente elas dividem as tarefas entre si, conforme descrição abaixo:

**Nutricionista 01:** ingressou no cargo em 1995, atua como gestora do recurso vinculado (FNDE) do PNAE, auxilia no planejamento das compras, análise de amostras, controles de guias, estoque de alimentos e saldos do recurso vinculado (FNDE). Também ajuda na coordenação do Programa Saúde na Escola (PSE) e é responsável pela elaboração

dos cardápios das instituições sociais.

**Nutricionista 02:** iniciou as atividades no Setor de Alimentação Escolar no ano de 2010, também é gestora do recurso repassado pelo FNDE (vinculado) e auxilia em todo o processo de funcionamento do programa (planejamento para aquisição de gêneros alimentícios, emissão e controles de guias, controle de empenhos e saldos). É responsável pela elaboração dos cardápios de algumas escolas.

**Nutricionista 03:** está no cargo desde 2013, é gestora do recurso livre (repassado pela entidade executora para o PNAE). Também colabora no processo de planejamento e aquisição dos gêneros alimentícios para o programa (definição de produtos e quantitativos, análise de amostras, controles de saldos e empenhos, emissão de guias, pedidos aos fornecedores, etc.). Auxilia na elaboração e cálculos dos cardápios, na confecção das fichas técnicas e demais atividades relacionadas ao PNAE.

**Nutricionista 04:** ingressou no cargo no ano de 2014, também é gestora do recurso livre (entidade executora) e realiza todas as atividades voltadas ao planejamento e controle da alimentação escolar. Atualmente, acompanha mais o programa nas escolas, por meio das visitas técnicas. Também auxilia na coordenação do PSE, elaboração e cálculos dos cardápios e fichas técnicas. É responsável por realizar a avaliação antropométrica e o teste de aceitabilidade nas escolas, entre outras atividades.

Percebe-se que o trabalho desenvolvido pelas nutricionistas é amplo e abrange todas as etapas do PNAE. Elas participam do processo de aquisição dos gêneros alimentícios, definindo os quantitativos e itens que devem ser adquiridos; auxiliam no processo de habilitação dos fornecedores, por meio da análise da documentação exigida nos editais e análise das amostras dos produtos; elaboram os cardápios e fichas técnicas; fazem os pedidos aos fornecedores; emitem e controlam as guias que darão origem as notas fiscais e controlam os saldos e empenhos dos recursos. Além disso, atuam diretamente nas escolas, realizando visitas técnicas, a avaliação antropométrica dos alunos e os testes de aceitabilidade da alimentação escolar. Também coordenam o PSE, que desenvolve ações de educação alimentar e nutricional nas escolas.

Isso demonstra, mais uma vez, que o profissional nutricionista exerce um papel fundamental no PNAE. Geralmente, ele acaba gerindo o programa em âmbito municipal, tornando-se um dos principais agentes implementadores da política. Outro fator importante que merece destaque é a interação da equipe de nutricionistas no desempenho das funções, todas contribuem para que o trabalho seja realizado da melhor forma possível, conforme

relato do Ator 04:

“A gente acaba fazendo de tudo um pouco, faz várias coisas, todo mundo se ajuda ao mesmo tempo. A gente se auxilia conforme a necessidade, uma auxilia a outra conforme precisa, para dar andamento no trabalho” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

Com relação ao quadro técnico e à carga horária das nutricionistas que atuam no PNAE do município Mar, ainda há algumas divergências do recomendado pela Resolução CFN nº 465/2010. De acordo com o artigo 10 da referida resolução, no caso do Município Mar, que possui mais de 6.000 alunos matriculados na rede pública municipal de educação básica, o ideal seriam 05 profissionais nutricionistas (01 RT + 04 QT) com carga horária semanal mínima de 30 horas cada. Entretanto, como a entidade executora conta com 04 nutricionistas com carga horária de 40 horas semanais cada e, que atuam exclusivamente no PNAE, a carga horária maior, de certa forma, compensa a ausência de outro profissional.

Num estudo realizado por Nicoletti (2017) sobre a implementação do PNAE no Município de Natal/RN, a autora também verificou a inadequação da equipe de nutricionistas que atuavam no PNAE daquele município. De acordo com os dados da pesquisa, conforme os parâmetros estabelecidos pela Resolução CFN nº 465/2010, a entidade executora deveria dispor de um quadro mínimo de 26 nutricionistas, contudo, contava apenas com 09 profissionais.

Esses dados demonstram que ainda há uma subvalorização do trabalho desempenhado pelo nutricionista no âmbito do PNAE, considerando as diversas atribuições e responsabilidades que o profissional exerce no programa.

Outro agente que colabora para a implementação da política no município é a Coordenadora do Setor de Alimentação Escolar. Atualmente ela exerce o cargo de chefia do setor e auxilia no que for preciso na execução do programa, segundo relato do Ator 05:

“[...] ela ajuda meio que em tudo. Ela ajuda a fazer a visita nas escolas, vai ajudando a contar o estoque, ajuda a gente a digitar guias, a fazer pedidos, ela acompanha o setor e repassa para as nossas chefias o andamento do setor, para a secretária. Ela é nossa chefia imediata, então ela que vai atrás, às vezes, da secretária passar informação ou para marcar reuniões [...]” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

É importante frisar que a Secretária de Educação e a Secretária Adjunta de Educação não participam diretamente da operacionalização do PNAE, entretanto, elas procuram conhecer e acompanhar as ações desenvolvidas no programa.

Podemos destacar ainda o trabalho desenvolvido por outros agentes e setores da Entidade Executora na implementação do PNAE no Município Mar, a saber:

1. **Setor de compras e licitações:** é responsável pelos processos de aquisição dos gêneros alimentícios (elaboração e execução dos editais de licitações e chamadas públicas, chamamento dos fornecedores e abertura dos envelopes, orçamentos).
2. **Contabilidade:** auxilia no controle e empenho dos recursos, emissão de relatórios para a prestação de contas.
3. **Secretaria da Fazenda:** execução do pagamento das notas fiscais para os fornecedores.
4. **Administrativo:** responsável pela organização da documentação e prestação anual de contas do PNAE ao FNDE.

Também auxiliam no funcionamento do PNAE os agentes que atuam diretamente nas escolas: merendeiras e/ou cozinheiras, auxiliares e equipe diretiva, colaborando em várias etapas do processo, como: recebimento, conferência, armazenagem e produção dos alimentos; distribuição e acompanhamento das refeições; preenchimento de planilhas e relatórios de controles.

Aqui é oportuno frisar a importância do trabalho realizado pelas merendeiras/cozinheiras no programa. Elas são as responsáveis pelo recebimento e conferência dos produtos entregues pelos fornecedores nas escolas, ou seja, são elas que avaliam a qualidade dos alimentos que serão utilizados na alimentação escolar. Para isso, elas recebem cursos de capacitação, ministrados pelas nutricionistas, orientando sobre os procedimentos adequados para o recebimento de alimentos.

Além disso, todo o ano é realizado algum tipo de capacitação com as manipuladoras (merendeiras/cozinheiras). No último ano (2018), a entidade executora realizou uma parceria com o Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) para ministrar o curso de formação das manipuladoras, conforme mencionam os gestores 04 e 05:

“Inclusive esse ano teve a participação do IFRS na formação das cozinheiras” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

“Todo ano a gente faz capacitação com as manipuladoras e a cada dois anos tem que ser com certificado válido para boas práticas, a gente faz uma reciclagem, tem que ter pelo menos 16 horas de curso para ganharem os alvarás nas escolas, para ficar atualizado né. A cada dois anos, pelo menos, tem que ter esse certificado. Temos em média 80 cozinheiras, mais ou menos, e a parceria esse ano com o instituto foi muito boa, porque se nós não conseguíssemos essa parceria, o município teria que gastar

em torno de 6 mil ou mais, dependendo se todas nós participássemos [...] então a gente conseguiu uma parceria muito boa com o instituto, foi bem proveitoso, acho que melhor se tivéssemos contratado uma empresa particular” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Vale destacar que a capacitação das manipuladoras está atrelada a liberação dos alvarás sanitários das escolas. Esse fato reforça a importância das capacitações dos agentes que atuam no PNAE, além de contribuir para a segurança sanitária da alimentação escolar oferecida nas escolas públicas municipais do Município Mar.

As nutricionistas participam de cursos presenciais de formação a cada dois anos aproximadamente, além disso, procuram realizar cursos online. A participação nos cursos presenciais fora do município depende da disponibilidade de recursos financeiros da entidade executora, o que dificulta a presença de todas. O último curso realizado pelas nutricionistas foi o de fichas técnicas para os cálculos dos valores nutricionais dos cardápios, ministrado pelo CECANE em 2018. Sobre esse assunto, os atores 04 e 05 declaram:

“Quando é aqui a gente participa, mas quando é fora precisa do recurso da prefeitura e, muitas vezes, não é possível” (ATOR 04, 29 nov. 2019).

“Então a gente para conseguir uma capacitação é bem complicado, a gente acaba saindo uma vez a cada dois anos, embora a gente procurasse fazer uma capacitação mais vezes, mas como a gente demanda de muito recurso a gente não consegue sair tantas vezes quanto gostaria [...] então dificulta porque não é só o nosso setor, todos da prefeitura precisam de uma capacitação, então um ano vai uma parte, outro ano vai outra, vai se diferenciando um pouquinho. Até o ano passado ou este ano, depois de muito tempo a gente foi [...] mas claro a gente gostaria de muito mais, porque a nossa área é muito ampla pra poder aplicar mais coisas para os nossos alunos, mas como o recurso é curto então, às vezes, dão prioridade para outras áreas né” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

Em relação à capacitação dos demais profissionais que atuam no programa, eles participam de cursos com menor frequência e, geralmente, ministrados pelo CECANE quando realiza visitas à entidade executora.

Assim como no Município Rio, aqui também se percebe uma deficiência na capacitação dos agentes que atuam no PNAE. Vale lembrar que a ausência de formação periódica de toda a equipe pode interferir no desempenho das atribuições desses profissionais e na operacionalização satisfatória do programa, além de dificultar a integração do grupo que atua na política.

### ✓ **O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município Mar**

O controle social do PNAE ocorre pelas ações do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão de caráter fiscalizador, constituído, ao menos, por 07 membros titulares e seus respectivos suplentes, representantes dos seguintes segmentos da sociedade: poder executivo, educação e sociedade civil. É importante lembrar que o repasse de recursos financeiros do FNDE à entidade executora está atrelado ao funcionamento adequado do CAE e à aprovação da prestação anual de contas do PNAE pelos membros do conselho (BRASIL 2009; 2013).

No Município Mar, o CAE foi instituído pelo Decreto Municipal nº 2682 de 11 de fevereiro de 2001. O atual mandato teve início em 12/11/2017 e possui a seguinte composição: um (01) representante do poder executivo, dois (02) representantes da sociedade civil, 02 (dois) representantes de pais de alunos e 02 (dois) representantes docentes da educação, com seus respectivos suplentes.

No site oficial da Prefeitura Municipal do Município Mar, na página destinada à Secretaria de Educação, existe uma aba com informações sobre o trabalho desenvolvido pelo CAE na entidade executora. Lá é possível acessar informações como o calendário de reuniões, o plano de ações e o regimento do CAE.

Enquanto órgão de fiscalização e controle, observa-se que o CAE desenvolve um trabalho sério e que contribui de maneira significativa para o funcionamento do PNAE no município. Os conselheiros se reúnem mensalmente, fazem visitas às escolas, acompanham os processos de aquisição de alimentos, participam da análise das amostras, fiscalizam a aplicação dos recursos financeiros, analisam e emitem o parecer sobre a prestação de contas do programa, entre outras atividades.

É importante destacar que após realizarem as visitas nas escolas, os conselheiros emitem relatórios com registros fotográficos, onde apontam quais são os pontos que estão inadequados e precisam ser melhorados em relação à alimentação escolar. Uma cópia do relatório é enviada para a escola, uma ao Setor de Alimentação Escolar e outra a Secretária de Educação, para conhecimento e providências em relação às pendências.

Sobre a atuação do CAE os gestores discorrem:

“O CAE é uma ferramenta muito importante para nós de fiscalização dentro da escola [...] o CAE passa, fotografa, registra e se faz um relatório de cada escola e se encaminha uma cópia para a secretária de educação e uma cópia vai para a escola, para ter um retorno das melhorias que vão ser feitas através das observações. Eles com certeza nos ajudam a fiscalizar se está sendo cumprido o cardápio, se está tudo

dentro da legislação, eles têm capacitação para isso também, um membro do CAE participou da formação de boas práticas para ter um pouco de noção da legislação e para poder passar aos outros (conselheiros). Se reúnem mensalmente para debater, para decidir em que escolas vai ser feita a visita no mês. Também eles ajudam na questão do pregão, para se fazer o parecer técnico dos alimentos, eles ajudam na avaliação das amostras para fazer o parecer técnico, eles vêm aqui na secretaria e se faz o teste, eles que ajudam a definir os alimentos” (ATOR 06, 29 nov. 2018).

“É um trabalho bem atuante, com reuniões realizadas na SMED uma vez por mês e visitas às escolas. É feita uma escala entre os conselheiros para realizar as visitas nas escolas [...] eles olham tudo, a organização, a conservação, prazo de validade, as vestimentas das funcionárias, o local se está limpo e organizado, tudo para garantir uma alimentação saudável e de qualidade para os estudantes [...]” (ATOR 07, 06 dez. 2018).

“Com certeza positivo. É um trabalho em conjunto também que se faz com a Secretaria Municipal de Educação. Eles são um órgão de fiscalização também, mas eles acabam nos auxiliando porque acabam indicando pontos positivos, pontos negativos, aquilo que tem a melhorar e se trabalha junto em relação à merenda escolar, e isso é o mais importante né” (ATOR 08, 06 dez. 2018).

“Eles fazem visitas nas escolas, porque é uma das funções do conselho acompanhar como que funciona a alimentação dos estudantes, que é o maior objetivo, principal deles, é saber se a alimentação está chegando ao estudante, uma alimentação de qualidade. Então, eles vão acompanhar, vão ver como que está toda essa questão da escola mesmo na prática. Depois a gente faz os relatórios e encaminhamos a Secretaria de Educação e as escolas, se tiver possíveis providências a serem tomadas, daí serão tomadas” (ATOR 09, 06 dez. 2018).

Percebe-se que o trabalho desenvolvido pelo CAE é satisfatório. Sua atuação está em conformidade com o que recomenda a legislação sobre as atribuições e competências do conselho no âmbito do PNAE. Porém, é conveniente lembrar que a maioria dos membros do CAE desempenham outras atividades, participam de outros conselhos e, muitas vezes, acabam acumulando diversas responsabilidades, o que reflete na (in)disponibilidade das pessoas em participarem de conselhos, conforme relata o Ator 07:

“[...] todos têm suas atribuições, todos têm seu trabalho, então dificulta porque você tem que deixar todas as coisas preparadas e que vai acarretar mais trabalho quando tu voltar, em qualquer um dos segmentos. Dificulta porque é no horário de trabalho, claro você tem atestado e tudo para comprovar, mas tu sabe que vai chegar lá depois e vai ter as tuas coisas para fazer, porque ninguém vai fazer né [...] como existe essa dificuldade, tem muitos (conselheiros) que pediram para sair, para fazer a troca e é difícil tu encontrar novos componentes” (ATOR 07, 06 dez. 2018).

Sobre a capacitação dos membros do CAE, eles participam dos cursos ministrados pelo CECANE nas visitas ao município e algumas formações realizadas pelas nutricionistas, mas são cursos ofertados esporadicamente, ou seja, não há uma formação específica e frequente para o conselho.

A relação do CAE com a administração pública municipal é positiva. A entidade

executora disponibiliza todos os recursos necessários para a atuação do CAE, como espaço para reuniões, material de expediente, transporte, além de uma pessoa que auxilia na organização dos trabalhos do conselho (agendamento de reuniões, emissão de ofícios, relatórios, documentos, entre outros).

### 5.2.5 Categoria de análise: Impressões do público-alvo sobre o PNAE no Município Mar

As percepções dos estudantes sobre a política de alimentação escolar do Município Mar foram obtidas através das respostas a um questionário sobre o PNAE (Apêndice B). A amostra da pesquisa foi constituída por 104 alunos matriculados em 04 escolas da rede pública municipal de educação básica, de acordo com os critérios pré-definidos na parte metodológica da pesquisa. Assim, participaram do estudo 41 estudantes na Escola Azul, 28 na Escola Amarela, 19 na Escola Vermelha e 16 alunos na Escola Verde, conforme tabela abaixo.

**Tabela 08** – Perfil da amostra segundo os dados de série/ano e modalidades de ensino dos alunos matriculados nas escolas investigadas no Município Mar.

Escola	Série/ Modalidade de ensino					Total
	4º ano	5º ano	8º ano	9º ano	EJA	
Escola Azul	08	09	06	18	0	<b>41</b>
Escola Vermelha	08	04	03	04	0	<b>19</b>
Escola Verde	06	04	0	06	0	<b>16</b>
Escola Amarela	0	0	0	0	28	<b>28</b>
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>104</b>

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

A tabela acima mostra as informações da amostra em relação à série/ano e as modalidades de ensino (fundamental - séries iniciais e finais; EJA. Constatamos que houve uma participação maior dos alunos matriculados no 9º ano do ensino fundamental e no EJA. Em contrapartida, os alunos do 8º ano do ensino fundamental foram os que menos participaram do estudo.

Ainda sobre o perfil da população investigada, 58,7% são do sexo feminino e 41,3% do sexo masculino. A faixa etária dos alunos matriculados no ensino fundamental variou de 09 a 15 anos, com média de 11,50 anos. Já para os estudantes do EJA a faixa etária variou de 14 a 56 anos, com média de 32,68 anos (tabela 09).

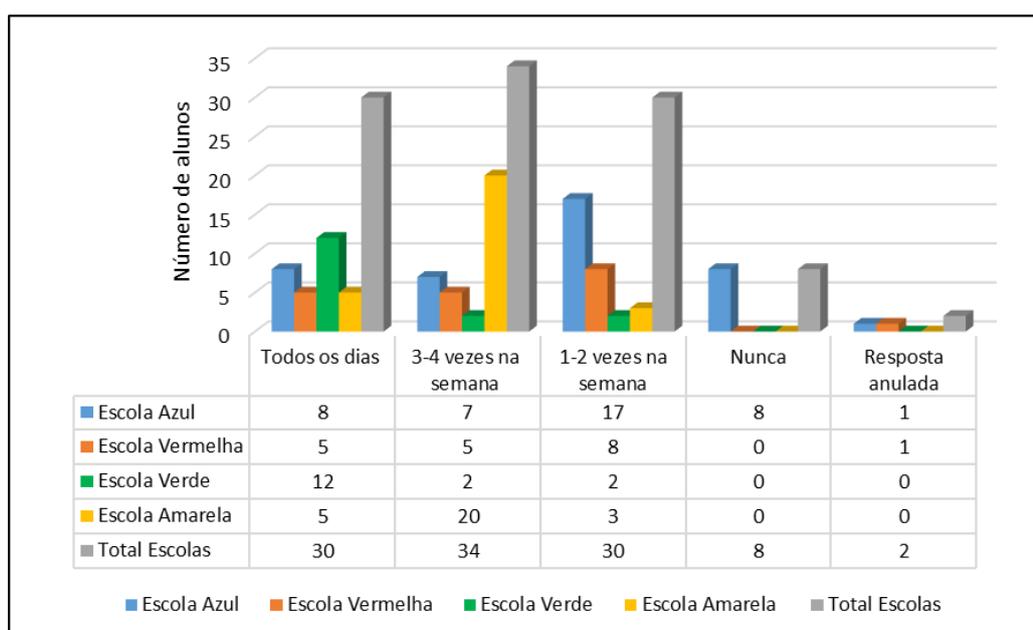
**Tabela 09** – Perfil da amostra segundo o sexo e a média de idade dos alunos matriculados nas escolas investigadas no Município Mar.

Escola	Sexo		Média de idade (Anos)
	Feminino	Masculino	
Escola Azul	27	14	12,17
Escola Vermelha	11	8	11,1
Escola Verde	9	7	11,25
Escola Amarela	14	14	32,68
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>43</b>	<b>16,8</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Com relação à alimentação oferecida nas escolas, 91,3% dos estudantes responderam que consomem os alimentos e 8,7% afirmaram que não têm o hábito de comer a alimentação escolar. Já em relação à frequência, 28,85% dos alunos responderam que consomem a alimentação escolar diariamente, 32,7% de 3 a 4 vezes na semana, 28,85% comem de 1 a 2 vezes na semana e 7,7% não consomem a alimentação da escola. Nesta questão duas respostas foram anuladas (1,9%), uma pela ausência de resposta e outra devido o participante ter assinalado mais de uma alternativa.

**Figura 06** – Frequência de consumo da alimentação escolar dos alunos das escolas investigadas no Município Mar.



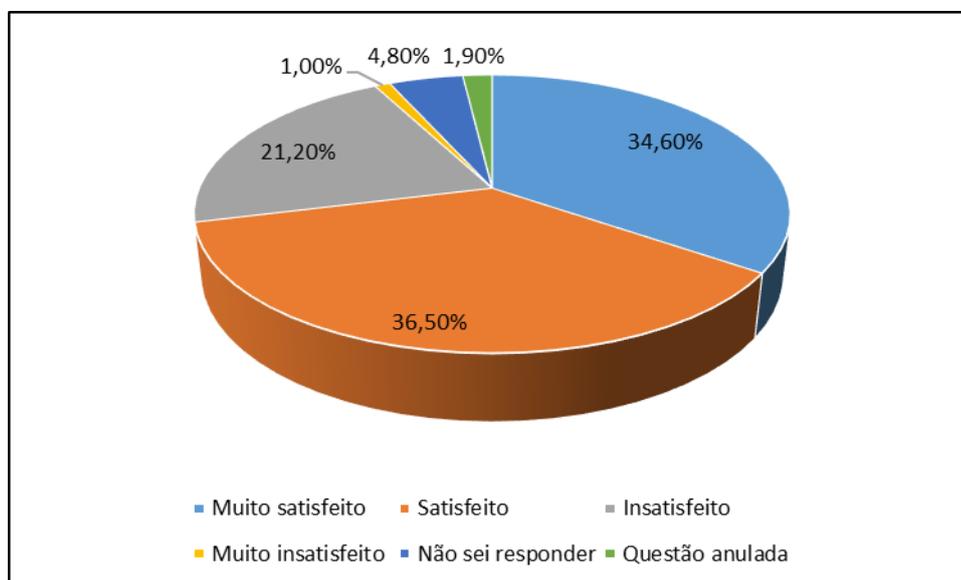
Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Já a análise da questão por escola (figura 06) demonstra que a maioria dos alunos da

Escola Verde consomem a alimentação ofertada na escola diariamente, já os da Escola Amarela de 3-4 vezes na semana e a maior parte dos estudantes das Escolas Azul e Vermelha possuem o hábito de consumir a alimentação escolar de 1-2 vezes na semana. Aqui é importante ressaltar que os alunos da Escola Verde permanecem o dia todo no ambiente escolar devido ao turno integral e, provavelmente, esse fato tenha contribuído para o resultado em relação ao maior número de alunos que consome diariamente a alimentação escolar. Outro fator que precisa ser esclarecido é que os estudantes da Escola Amarela (modalidade EJA) frequentam as aulas 03 vezes na semana, isso também pode ter influenciado os resultados da frequência de consumo da alimentação ofertada nesta escola.

O índice geral de satisfação dos alunos em relação à alimentação escolar é bom, 34,6% dos estudantes afirmaram que estão muito satisfeitos, 36,5% estão satisfeitos, 21,2% dos estudantes responderam que estão insatisfeitos, 1,0% muito insatisfeitos e 4,8% não souberem responder (Figura 07). Nesta pergunta, duas questões (1,9%) também foram anuladas por falta de resposta e por apresentar mais de uma alternativa assinalada.

**Figura 07** – Índice geral de satisfação dos alunos em relação à alimentação escolar das escolas investigadas no Município Mar.



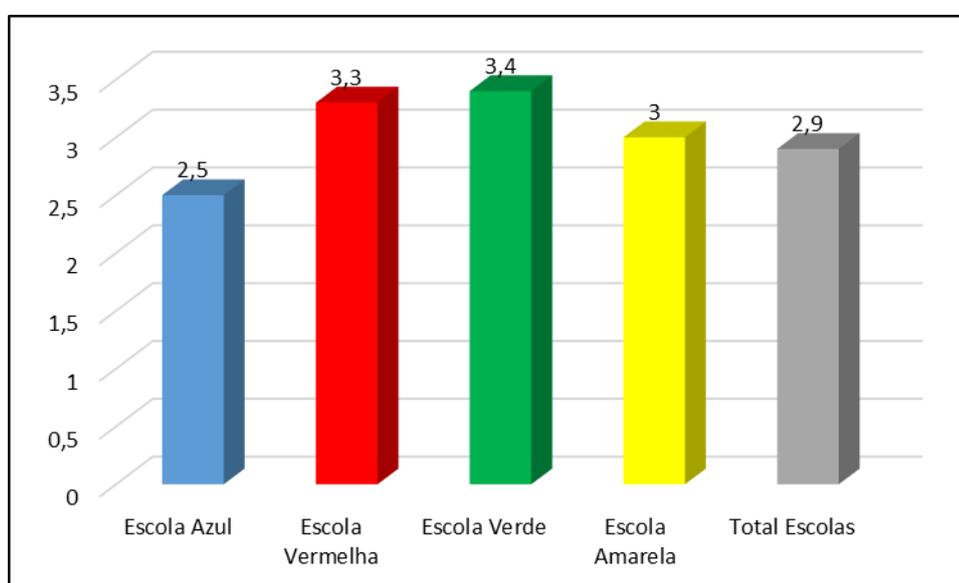
**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

Para auxiliar na tabulação dos dados sobre o índice de satisfação por escola, foi adotada a mesma escala quantificada utilizada na análise do Município Rio (ver figura 01). Vale lembrar que a escala varia de 0 a 4, sendo que o número 4 representa o grau de satisfação

mais elevado (muito satisfeito), o 1 corresponde ao índice de satisfação mais baixo (muito insatisfeito) e o zero (0) às alternativas que não acrescentam valores (não sei responder e respostas anuladas).

Em relação ao grau de satisfação da alimentação escolar por escola (figura 08), percebe-se que os alunos da Escola Verde apresentaram o maior índice de satisfação (3,4), seguido da Escola Vermelha (3,3). Na sequência, aparece a Escola Amarela com 3 pontos e, por fim, a Escola Azul com o menor índice de satisfação (2,5). O índice geral de satisfação de todas as escolas ficou em 2,9 pontos.

**Figura 08** – Grau geral de satisfação em relação à alimentação escolar segundo as escolas investigadas no Município Mar.



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

Aqui é possível inferir que um dos fatores que interfere na aceitação da alimentação escolar é a condição socioeconômica do público atendido nas escolas. Por exemplo, a Escola Vermelha (índice de satisfação 3,3) atende estudantes de uma região muito carente do Município Mar e, muitas vezes, a alimentação oferecida na escola é a principal refeição do dia para essas crianças e adolescentes. Em contrapartida, a maioria do público da Escola Azul (índice de satisfação 2,5) é composto por alunos com uma condição socioeconômica mais favorável, o que pode elevar o nível de exigência em relação à alimentação escolar.

Aliado a isso, no decorrer das análises dos dados, observou-se que a maioria dos estudantes matriculados no 9º ano da Escola Azul afirmaram que estavam insatisfeitos com a

alimentação ofertada na escola, o que certamente contribuiu para o menor índice de satisfação desta escola. Nesta faixa etária (14 e 15 anos), há uma preocupação, principalmente das adolescentes, em relação às mudanças corporais (desenvolvimento das características femininas, aumento de peso, etc.) o que também pode influenciar na aceitação da alimentação escolar. Esse fato pode ser confirmado pelas respostas obtidas para a questão sobre o que os alunos gostariam que tivesse no cardápio e fosse oferecido na alimentação da escola, em que alguns afirmaram que gostariam de “opções com mais fibras e vitaminas para o melhor desenvolvimento do corpo do adolescente” ou “alimentos diferentes, coisas mais saudáveis” e ainda “mais frutas, salada de frutas, sanduíches naturais”.

Sobre **os alimentos preferidos dos estudantes que compõem o cardápio da alimentação escolar**, as frutas foram as mais citadas, seguidas de sanduíche, (mini) pizza, cachorro-quente, e “comidas de panela” como polenta com carne moída, arroz e feijão e saladas. Nesta questão, alguns alunos responderam que “gostam de tudo”. Já em relação ao que **os alunos menos gostam na alimentação escolar**, a bolacha foi o item com maior destaque, seguida de risoto, sagu, cremes e bolo salgado. É importante ressaltar que as respostas “gosto de tudo” e “nada” também foram mencionadas na pergunta, evidenciando que alguns estudantes estão muito satisfeitos com a alimentação ofertada nas escolas.

Sobre o que **os alunos gostariam que tivesse no cardápio e fosse oferecido na alimentação escolar**, os alimentos mais citados foram: (mini) pizza, sucos de frutas (natural), café (preto, com leite), pão de queijo, lasanha, sopas, bolos/tortas/cup cake, maior diversidade de frutas, etc. Além disso, outras respostas chamaram a atenção como “opções mais saudáveis”, “comidas diferentes”, “comida de sal ou de panela”. Alguns alimentos considerados poucos nutritivos (xis, refrigerante, bolacha recheada, alimentos com chocolate, etc.) também foram citados nas respostas, mas numa proporção bem menor, o que pode ser reflexo das ações de educação nutricional realizadas nas escolas.

Percebe-se que alguns dos alimentos citados nas respostas da pergunta acima já fazem parte da alimentação escolar. Entretanto, é oportuno destacar que as escolas possuem cardápios diferenciados e, muitas vezes, o que é ofertado na alimentação de uma escola não compõe o cardápio da outra. Por exemplo, na Escola Amarela a alimentação é composta por lanches rápidos (mini pizza, bolachas, frutas, pastel, esfiha, etc.), pois a escola não possui merendeiras e nem refeitório. O desejo da maioria dos alunos é que seja ofertado algum tipo de bebida quente (cafés, chás), principalmente no inverno, juntamente com a alimentação escolar.

Já nas Escolas Azul e Vermelha, os alimentos mais citados pelos estudantes para compor o cardápio da alimentação escolar foram a (mini) pizza e o pão de queijo. Na Escola Verde, a maioria dos alunos gostariam que fossem oferecidas sopas e sucos naturais de frutas na alimentação da escola.

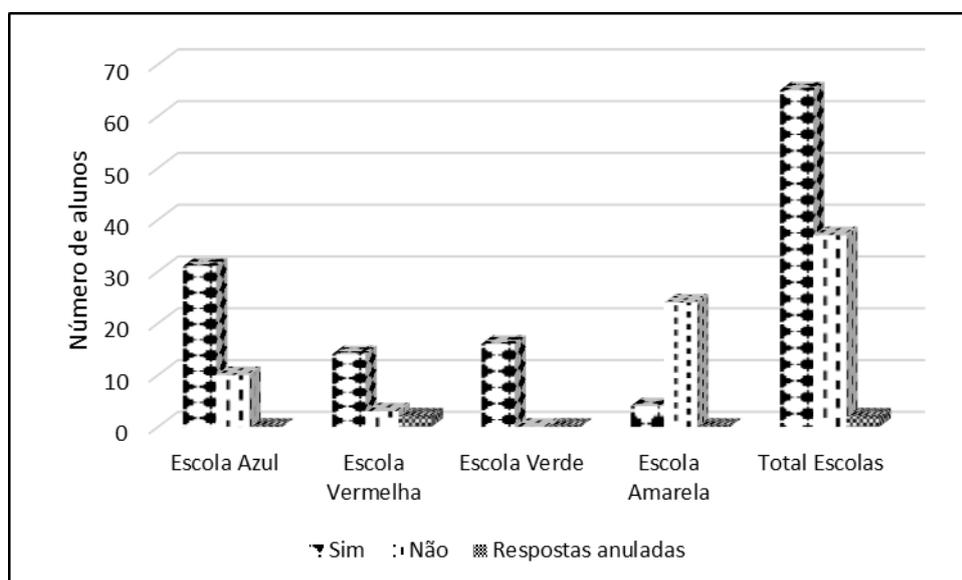
É importante ressaltar que outros tipos de alimentos também foram mencionados como respostas às questões acima. Contudo, como representavam uma pequena parcela da população investigada, muitas vezes, correspondendo a preferências e/ou gostos individuais, foram priorizados os alimentos mais citados pelo coletivo para compor os resultados da pesquisa.

Sobre a divulgação dos cardápios da alimentação escolar, 62,5% dos alunos afirmaram que conhecem e têm acesso aos cardápios e 35,6% responderam que não conhecem e não possuem acesso aos cardápios da alimentação oferecida na escola. Nesta pergunta, duas respostas (1,9%) foram anuladas porque mais de uma alternativa foi assinalada pelos participantes.

Quando analisamos a pergunta por escola, observamos que a maior parte dos alunos da Escola Amarela respondeu que não conhece e não têm acesso aos cardápios da alimentação oferecida na escola (figura 09). Durante a realização das visitas nas escolas, constatamos que nas Escolas Azul, Vermelha e Verde haviam quadros fixados na entrada do refeitório ou nas paredes próximas ao refeitório, onde eram descritos diariamente os alimentos que seriam ofertados no lanche. Isso permite que os estudantes obtenham informações sobre a alimentação que será oferecida na escola, entretanto, não garante que a alimentação servida é a mesma da planejada no cardápio. Ou seja, os alunos não possuem efetivamente acesso aos cardápios da alimentação escolar, apenas as informações disponibilizadas pelas escolas referentes à alimentação diária.

Essas informações são ratificadas quando os alunos são questionados se a alimentação servida na escola é a mesma que está no cardápio, sendo a maioria das respostas na alternativa “não sei responder” e outros escreveram abaixo das opções que “às vezes” ou “nem sempre”. Além disso, durante a aplicação dos questionários alguns estudantes relataram que há momentos em que a alimentação servida no lanche é diferente da que está descrita no ‘quadro’ e que “o lanche começa com banana e termina com maçã, porque a quantidade de banana não era suficiente para atender o número de refeições”.

**Figura 09** – Dados referentes ao conhecimento e acesso dos estudantes aos cardápios da alimentação escolar das escolas investigadas no Município Mar.



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

É importante ressaltar que alguns fatores podem interferir na execução dos cardápios planejados pelas nutricionistas do Setor de Alimentação Escolar, como a resistência das colaboradoras em executar as preparações e possíveis modificações nas combinações alimentares, aumento da demanda estimada (repetições da alimentação pelos alunos), a falta e/ou atraso na entrega dos produtos pelos fornecedores, entre outros. Isso pode refletir na disponibilidade dos alimentos e acarretar em situações como as relatadas pelos alunos, onde a refeição começa com uma coisa e termina com outra.

O Município Mar adota a mesma regra do Município Rio, não permitindo que os alunos levem alimentos para as escolas públicas da rede municipal. Exceto para os casos comprovados em que os estudantes apresentem necessidades nutricionais específicas e/ou restrições alimentares, onde os responsáveis manifestem interesse em mandar a alimentação de casa para a criança/adolescente, conforme já mencionado. Nas escolas também não há cantinas ou “barzinhos” que comercializem produtos, ou seja, a alimentação ofertada nas escolas provém exclusivamente do PNAE.

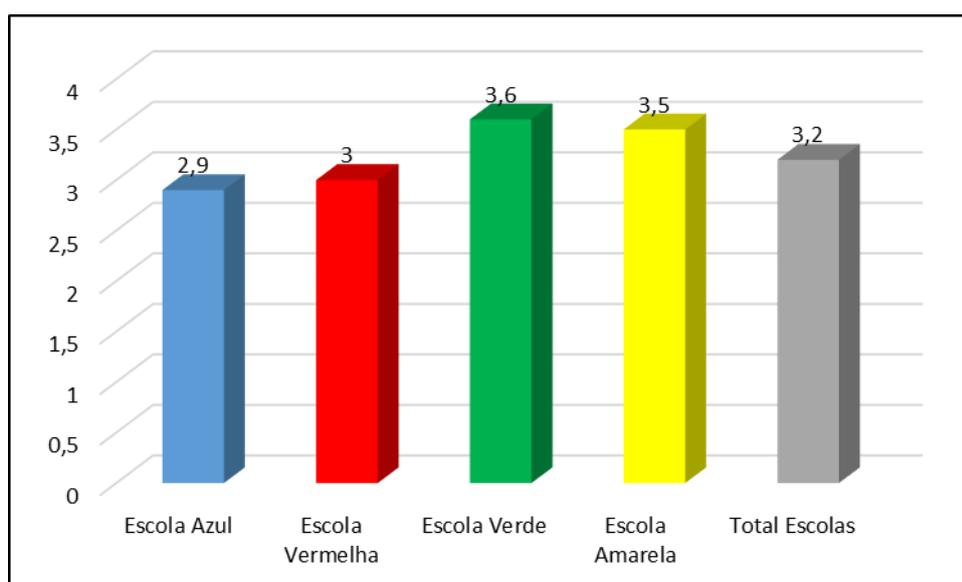
Conforme informações dos gestores, essa norma visa, principalmente, assegurar a segurança alimentar e nutricional dos alimentos oferecidos nas escolas, além de proporcionar que todos os estudantes tenham acesso igualitário à alimentação no ambiente escolar. Esse fato é confirmado por 99,04% dos alunos que responderam que não levam lanche de casa ou

compram alimentos na cantina/barzinho da escola. Nesta questão, uma resposta (0,96%) foi anulada.

Um dos objetivos do questionário era identificar o grau de importância da alimentação escolar para os estudantes, ou seja, se a alimentação oferecida nas escolas apresentava alguma relevância em relação ao cotidiano e o contexto social vivenciado por essas crianças/adolescentes (Figura 10).

É importante esclarecer que nesta questão também foi utilizada a escala quantificada, semelhante a demonstrada na figura 01, para facilitar a tabulação e apresentação dos dados. Diante disso, a escala quantificada variou de 0 a 4, em que zero (0) representa as respostas anuladas e “não sei responder”, o número 1 corresponde ao menor grau de importância (pouco importante) e o número 4 ao grau de importância mais elevado (muito importante).

**Figura 10** – Grau de importância da alimentação escolar segundo a percepção dos alunos matriculados nas escolas investigadas no Município Mar.



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

A análise dos dados da figura acima demonstra que a alimentação escolar é mais importante para os alunos da Escola Verde (3,6), provavelmente, porque eles frequentam o turno integral e ficam o dia inteiro no ambiente escolar. Na sequência, aparece a Escola Amarela (3,5) onde a maioria dos estudantes (modalidade EJA) possuem uma rotina exaustiva, pois trabalham o dia todo e, após a jornada de trabalho, vão direto para a aula. Nestes casos, a alimentação ofertada na escola é essencial, porque muitos não conseguem se

alimentar antes de ir para a escola.

Em seguida, surge a Escola Vermelha (3,0), a maior parte do público atendido nesta escola é composta por crianças carentes, o que chama a atenção para o índice de importância da alimentação escolar não ser tão elevado, pois para alguns desses estudantes a alimentação ofertada na escola é a principal refeição do dia. Por fim, os alunos da Escola azul (2,9) foram os que demonstraram o menor grau de importância em relação à alimentação escolar, possivelmente, porque esse público apresenta uma condição socioeconômica mais favorável em relação aos demais.

De modo geral, a percepção dos alunos em relação à importância da alimentação escolar apresentou um índice elevado (3,2), o que comprova que a alimentação ofertada nas escolas é fundamental para o cotidiano desses estudantes. Para além das situações apresentadas acima, é propício destacar que alguns desses estudantes estão inseridos num contexto de vulnerabilidade social. Nesses casos, a escola e os recursos disponibilizados no espaço escolar, como a alimentação, possuem extrema relevância na vida dessas crianças/adolescentes, pois muitos se sentem acolhidos enquanto permanecem no ambiente escolar.

Sobre o trabalho desenvolvido pelas nutricionistas no PNAE do Município Mar, 83,6% dos alunos afirmaram que sabem que o município conta com esses profissionais para cuidarem da alimentação escolar. Em contrapartida, 56,7% dos estudantes responderam que não têm conhecimento sobre o CAE e a atuação do conselho no programa.

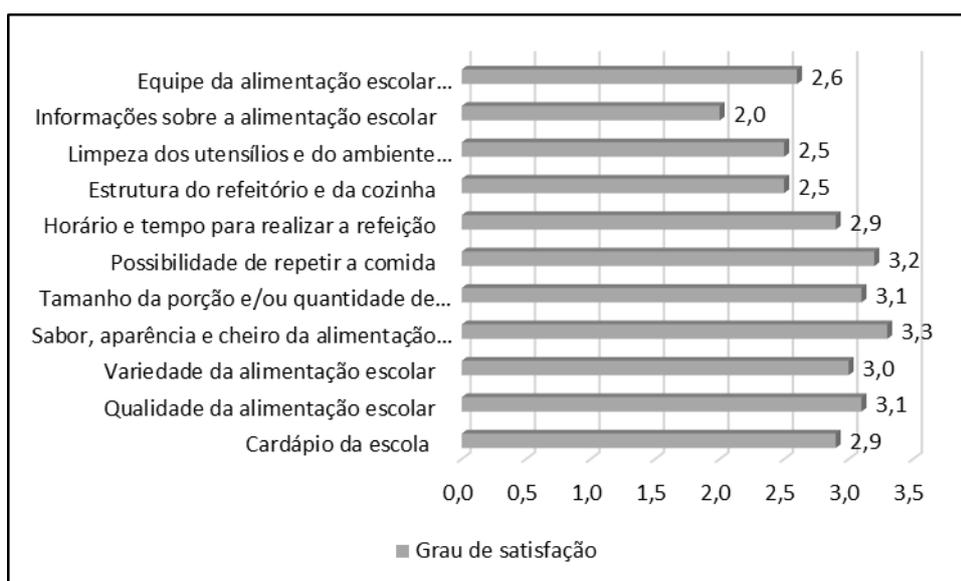
Dados semelhantes também foram identificados no Município Rio e demonstram que o trabalho desenvolvido pelo CAE não é muito divulgado para a comunidade escolar, embora o conselho represente o principal meio de controle social na fiscalização do PNAE. Além disso, apesar do CAE realizar visitas às escolas, os conselheiros não atuam diretamente com os estudantes. Por outro lado, as nutricionistas estão presentes com maior frequência no ambiente escolar e, em alguns momentos, o seu trabalho é direcionado para os alunos, como nas avaliações antropométricas e nos testes de aceitabilidade. Certamente, isso reflete na percepção dos alunos em relação à atuação desses profissionais no PNAE.

Na etapa final do questionário, os estudantes deveriam manifestar o seu grau de satisfação em relação a alguns itens do PNAE no Município Mar (figura 11). Aqui também foi utilizada a escala de satisfação quantificada (figura 01) para auxiliar na tabulação e apresentação dos resultados. Vale lembrar que o índice 4 representa o grau de satisfação mais elevado (muito satisfeito).

Conforme os dados demonstrados na figura abaixo, o item “sabor, aparência e cheiro da alimentação escolar” foi o que apresentou o maior índice de satisfação (3,3) entre os estudantes. Na sequência, aparece o aspecto “possibilidade de repetir a comida” com 3,2 pontos. As variáveis “tamanho da porção e/ou quantidade de comida” e “qualidade da alimentação escolar” apresentaram índice de 3,1 pontos cada. Em seguida, aparece o item “variedade da alimentação escolar” com 3,0 pontos. As dimensões “cardápio da escola” e “horário e tempo para realizar a refeição” apresentaram 2,9 pontos cada. O aspecto “equipe da alimentação escolar” apresentou índice de satisfação de 2,6, seguido dos itens “limpeza dos utensílios e ambiente (refeitório e cozinha)” e “estrutura do refeitório e da cozinha” com 2,5 pontos cada. Por fim, a variável “informações sobre alimentação escolar” foi a que apresentou menor índice de satisfação com 2,0 pontos.

É importante esclarecer que alguns aspectos relacionados à infraestrutura das escolas investigadas no Município Mar apresentaram índice de satisfação menor, pois uma das escolas não possui refeitório e nem equipe que atua na alimentação escolar, o que refletiu nos resultados obtidos para essas dimensões. De modo geral, a maioria das variáveis apresentaram um bom índice de satisfação, demonstrando que os alunos estão satisfeitos com a política de alimentação escolar implementada neste município.

**Figura 11** – Grau de satisfação dos alunos em relação a alguns aspectos do PNAE no Município Mar.



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

Já a análise do índice de satisfação por escola (tabela 10), revela que os alunos da Escola Verde foram os que expressaram maior índice de satisfação em todos os aspectos avaliados sobre o PNAE, com exceção do item relacionado às informações sobre a alimentação escolar (1,9). Em seguida, constatamos que os alunos da Escola Amarela apresentaram um bom grau de satisfação para os aspectos direcionados às características da alimentação. Por outro lado, os itens relacionados à organização e infraestrutura da escola não obtiveram um índice satisfatório. É relevante lembrar que a Escola Amarela possui apenas uma cozinha pequena e não conta com refeitório e nem merendeiras, o que refletiu no baixo índice de satisfação para estes itens, pois a maioria dos estudantes assinalou a alternativa “não sei responder”.

**Tabela 10** – Grau de satisfação dos alunos em relação a alguns aspectos do PNAE segundo as escolas investigadas no Município Mar.

Itens avaliados		Grau de satisfação			
		Escola Azul	Escola Vermelha	Escola Verde	Escola Amarela
<b>Alimentação</b>	Cardápio da escola	2,5	2,8	3,4	2,8
	Qualidade da alimentação escolar	2,9	2,7	3,6	3,2
	Variedade da alimentação escolar	2,6	2,9	3,6	3,0
	Sabor, aparência e cheiro da alimentação escolar	2,9	3,1	3,7	3,4
	Tamanho da porção e/ou quantidade de comida	2,8	2,7	3,9	3,1
	Possibilidade de repetir a comida	2,6	3,3	3,9	3,1
<b>Organização e infraestrutura das escolas</b>	Horário e tempo para realizar a refeição	3,0	2,7	3,4	2,6
	Estrutura do refeitório e da cozinha	3,5	2,4	3,8	0,2
	Limpeza dos utensílios e do ambiente (refeitório e cozinha)	3,2	2,8	3,6	0,4
	Informações sobre a alimentação escolar	2,6	2,3	1,9	1,2
	Equipe da alimentação escolar (cozinheiras, auxiliares)	3,5	3,0	4,0	0,0

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Os alunos da Escola Vermelha também demonstraram menor satisfação em relação às condições físicas da escola, pois apesar da escola contar com cozinha, refeitório e merendeiras, a estrutura é antiga e apresenta muitos problemas. Já os alunos da Escola Azul expressaram maior satisfação sobre os aspectos da organização e infraestrutura da escola, contudo, os itens relacionados à alimentação apresentaram menor índice de satisfação.

De maneira geral, as informações sobre a alimentação escolar foi o aspecto que apresentou o menor grau de satisfação, com exceção da Escola Azul, onde foi o cardápio da escola (2,5). Em contrapartida, a equipe que atua nas escolas na alimentação escolar

(cozinheiras, auxiliares) foi um dos itens mais bem avaliados nas Escolas Azul (3,5) e Verde (4,0). Já na Escola Amarela, o item relacionado ao sabor, aparência e cheiro da alimentação escolar foi o que obteve o maior grau de satisfação (3,4) e, na Escola Vermelha, o aspecto que apresentou maior grau de satisfação foi a possibilidade de repetir a comida (3,3).

Durante a aplicação dos questionários, alguns estudantes relataram certas situações sobre os aspectos avaliados que chamaram a atenção. Cada escola possui uma estrutura e organização em relação à alimentação escolar, entretanto, os estudantes da Escola Vermelha afirmaram que o tempo destinado para o intervalo e para realizar as refeições é curto (apenas 15 minutos), porém a fila para o lanche é grande, então muitos preferem ir brincar ao invés de ficar na fila esperando. Já nas Escolas Azul e Verde é determinando um tempo para realizar a refeição e outro para brincar, o que agrada os alunos dessas escolas. Na Escola Amarela, como não há refeitório, muitas vezes, os estudantes realizam a refeição dentro da sala e concomitante à aula, o que não é agradável na percepção desses estudantes.

Outro fator destacado pelos alunos é sobre a possibilidade de repetir a comida. De acordo com eles, na maioria das vezes, é possível repetir a alimentação, contudo, alguns tipos de alimentos e preparações como cachorro-quente, iogurte e sucrilhos, sanduíche natural, não podem, “infelizmente”, ser repetidos.

Embora a maioria dos aspectos avaliados sobre o PNAE no Município Mar tenham apresentado um bom índice de satisfação nas escolas investigadas, os dados demonstram que o programa apresenta desdobramentos diferentes conforme as características das escolas e do público-alvo. O contexto social em que a escola está inserida, as condições de infraestrutura, as preferências alimentares e os anseios dos estudantes em relação à alimentação escolar, são fatores que interferem diretamente no grau de satisfação da política implementada no município.

Resultados similares podem ser verificados no estudo de Bittencourt (2007). Segundo a autora, a faixa etária dos estudantes, a questão socioeconômica, as variáveis intrínsecas e físicas ligadas ao programa, assim como as questões de gestão e atendimento, estão relacionadas com a adesão dos alunos à alimentação escolar.

Apesar de já existir um olhar dos gestores sobre as particularidades das escolas em relação à alimentação escolar, seria interessante que os pontos frágeis do programa, destacados pelos estudantes de cada escola, fossem analisados com atenção. Aliado a isso, sugerimos que testes de satisfação sejam realizados com os alunos com certa periodicidade, pelo menos uma vez no ano, com o intuito de monitorar e melhorar as condições que

interferem na aceitação da alimentação ofertada nas escolas pelo público-alvo.

### 5.3 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS

Realizada a descrição analítica dos resultados obtidos com a pesquisa, é importante retomar alguns aspectos da análise e implementação de políticas e programas sociais que puderam ser evidenciados com o estudo sobre o PNAE.

Diante disso, partimos da afirmação de Perez (2010, p. 1180) que destaca “[...] é importante dedicar-se a examinar a implementação das políticas, assim como reexaminar o que foi implementado e deu certo e o que de fato funciona [...] sob que condições as diversas políticas educacionais são implementadas e como elas funcionam e se são exitosas”. Neste sentido, a análise da implementação de determinada política social deve produzir informações sobre o seu desempenho, as suas fragilidades e/ou potencialidades, o seu impacto na sociedade, entre outros aspectos.

Ao considerar os fatores destacados por Lima e D’Ascenzi (2013) no processo de análise e implementação de políticas públicas, a saber: características do plano (desenho do programa), organização do aparato administrativo e ideias, valores e concepções de mundo dos agentes implementadores, foi possível inferir que a implementação do PNAE nos municípios investigados também se estrutura nesses fatores. Contudo, existem semelhanças e diferenças nesse processo conforme as características de cada município.

Além disso, é importante ressaltar que apesar do PNAE apresentar um aparato normativo que regulamenta e norteia as ações do programa, sua implementação ocorre em locais e condições diversas, ou seja, os agentes implementadores vão adaptar a política ao que conseguem ou querem fazer. Nesta direção, Arretche (2001, p. 54) afirma que “a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação”. Ainda, encontramos respaldo em Lima e D’Ascenzi (2013, p. 106) ao mencionarem que “o plano norteia a implementação e o desenvolvimento da implementação modifica o plano”.

Assim, com base nas categorias e dimensões analisadas sobre a implementação do PNAE, aliado aos indicadores de avaliação de políticas e programas sociais (quadro 05) segundo Draibe (2001), foi possível identificar alguns fatores que influenciam na implementação do programa e que tornam a política, mais ou menos, exitosa nos municípios

investigados.

No quadro abaixo estão demonstradas, resumidamente, algumas características dos municípios investigados na pesquisa.

**Quadro 08** – Resumo das características dos municípios investigados na pesquisa.

<b>Dados</b>	<b>Município Rio</b>	<b>Município Mar</b>
Habitantes (IBGE, 2019)	2.693	105.059
IDH (IBGE, 2019)	0,791	0,776
Índice de Gini (DATASUS, 2010)	0,6236	0,4869
PIB <i>per capita</i> (IBGE, 2019)	R\$ 26.388,40	R\$ 43.052,17
Matrículas Ed. Básica (MEC/INEP, 2018)	304 (84 rede pública municipal)	19.906 (6.336 rede pública municipal)
Nº de escolas municipais	02	20 (incluindo anexos e instituições sociais)
Recurso financeiro FNDE – PNAE (2018)	R\$ 11.538,00 (R\$ 0,68/dia/aluno)	R\$ 898.296,00 (R\$ 0,71/dia/aluno)
Contrapartida financeira municipal (2018)	R\$ 13.652,83 (R\$ 0,81/dia/aluno)	R\$ 891.158,98 (R\$ 0,70/dia/aluno)
Nº de nutricionistas atuantes no PNAE em âmbito municipal	01 (12 horas semanais)	04 (40 horas semanais cada)

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2019.

A análise do quadro acima permite inferir que existem diferenças significativas em relação às características locais dos municípios estudados e que impactam na implementação do PNAE em âmbito municipal.

É oportuno salientar que as informações locais sobre o Índice de Gini foram um dos aspectos que se destacaram no desenvolvimento do estudo. Conforme já mencionado na pesquisa, o Índice de Gini é utilizado para medir a concentração de renda de determinada localidade e quanto mais próximo do valor 1 (um) maior a desigualdade social daquela região. Diante disso, observou-se que no município Rio houve um aumento considerável no Índice de Gini nas últimas décadas (de 0,5175 em 1991 para 0,6236 em 2010), demonstrando que ocorreu um aumento na concentração de renda, ou seja, apenas uma pequena parcela da população foi beneficiada com o desenvolvimento local. Essa é uma tendência que pode ser verificada nos municípios de pequeno porte dedicados ao agronegócio, especialmente a monocultura.

Em contrapartida no município Mar houve uma redução do Índice de Gini (de 0,5621 em 1991 para 0,4869 em 2010), ou seja, neste município que apresenta diversas fontes de renda o crescimento é mais equilibrado, demonstrando que houve uma distribuição mais igualitária da renda entre a população. Esses dados emergiram durante o desenvolvimento da pesquisa e merecem atenção e aprofundamento de estudos, pois representam aspectos

importantes na implementação de políticas públicas.

Nesta perspectiva, ao considerar a categoria de análise “Operacionalização do PNAE”, podemos inferir que a eficácia do programa, em ambos os municípios investigados, está relacionada, principalmente, com a disponibilidade de recursos financeiros tanto do FNDE (Governo Federal) quanto da entidade executora (Prefeituras Municipais). Somam-se a isso, alguns fatores de ordem material como a organização e infraestrutura das Secretarias Municipais de Educação e escolas, que também interferem no desempenho da política.

Por exemplo, o Município Rio apresenta um número reduzido de alunos e escolas na rede pública municipal de educação básica, o que auxilia no funcionamento do PNAE, tanto na questão do financiamento do programa pela entidade executora, quanto no acompanhamento da política pelos gestores. Já o Município Mar possui um número significativo de estudantes que frequentam as diversas instituições públicas municipais de educação básica, o que demanda da administração pública municipal a provisão de valores financeiros significativos para financiamento do PNAE. Aliado a isso, o monitoramento do programa pelos gestores públicos fica prejudicado pelo maior número de escolas, o que inviabiliza, por exemplo, que os profissionais nutricionistas acompanhem periodicamente a rotina da alimentação no ambiente escolar.

Além disso, foi possível verificar que no Município Mar a estrutura e organização das escolas em relação à alimentação escolar, interfere na adesão dos alunos ao PNAE. Ou seja, nas instituições que não apresentavam uma estrutura adequada e/ou o tempo para realizar a refeição era reduzido, o momento da alimentação escolar tornava-se menos atrativo.

Neste sentido, podemos afirmar que a política de alimentação escolar implementada no Município Rio é mais eficaz, pois as condições materiais (infraestrutura, organização das escolas) e de financiamento do PNAE pela entidade executora são mais adequadas quando comparadas as do Município Mar. Em outras palavras, as características do Município Rio em relação ao menor número de alunos e escolas, disponibilidade de recursos financeiros, infraestrutura das instituições públicas municipais de ensino, contribuem para a operacionalização mais eficaz do PNAE.

Por outro lado, percebe-se que o processo de aquisição dos gêneros alimentícios no Município Mar é mais rigoroso quando comparado ao Município Rio. Isso se deve, em parte, pela equipe que atua no PNAE, composta por 04 nutricionistas com carga horária de 40 horas semanais cada, enquanto o Município Rio possui apenas um profissional nutricionista que atua 12 horas semanais no programa.

Ainda sobre a aquisição dos gêneros alimentícios para o PNAE, é consenso nos municípios analisados, que o processo não é muito eficiente, pois é burocrático, demanda muito tempo e trabalho dos agentes implementadores e, muitas vezes, ocorrem problemas que interferem na disponibilidade dos produtos. Esse é um dos aspectos da implementação da política que precisa ser readequado, pois interfere diretamente na oferta e qualidade da alimentação escolar.

A equipe que atua no PNAE representa outro ponto de inflexão na implementação do programa, pois sua composição reflete, diretamente, na execução ou não da política, em âmbito local, de acordo com as normas, objetivos e diretrizes, estabelecidas no projeto do PNAE. Neste sentido, Lima e D'Ascenzi (2013, p. 106) destacam que:

O plano será absorvido, traduzido e adaptado às possibilidades e aos constrangimentos das agências e dos indivíduos que deverão executá-lo. Assim, fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 106).

Para Arretche (2001) os agentes implementadores “fazem a política”, ou seja, na prática, eles são os responsáveis por executá-la, traduzindo suas concepções e referências em ações concretas de intervenção.

Diante disso, ao considerar a categoria de análise “Agentes implementadores da política”, verificamos que o grupo de profissionais, setores e/ou instituições que atuam no PNAE, em âmbito municipal, são semelhantes e que eles exercem funções e atribuições similares na implementação do programa nos municípios investigados. Assim, destacamos os seguintes agentes envolvidos diretamente neste processo: nutricionistas, setor de compras e licitações, contabilidade, tesouraria ou secretaria municipal da fazenda, direções das escolas, merendeiras/cozinheiras/auxiliares e o CAE. Além destes, o Município Rio conta também com o auxílio da Emater e o Município Mar com a colaboração de outros auxiliares administrativos da gestão pública municipal na operacionalização do programa.

Contudo, é apropriado ressaltar que existem algumas diferenças no fluxo dos processos e na composição da equipe que atua no PNAE destes municípios. Por exemplo, conforme mencionado acima, o Município Rio possui apenas uma nutricionista que dedica uma carga horária de 12 horas semanais ao PNAE. Já o Município Mar, conta com um quadro de 04 nutricionistas, com carga horária de 40 horas semanais cada, dedicadas exclusivamente ao programa.

Esse fato é relevante, pois impacta diretamente na eficiência do programa, no que diz respeito, especificamente, ao fluxo e organização dos processos, dimensionamento das atribuições de cada membro da equipe e as ações desenvolvidas. Soma-se a isso, a questão da capacitação da equipe que atua no PNAE, que se apresentou deficiente em ambos os municípios investigados e que também pode interferir na eficiência da política. Situação semelhante foi verificada no estudo realizado por Nicoletti (2017, p. 120), a autora destaca que “para uma atuação exitosa dos implementadores, seriam necessários cursos de capacitação e treinamento que permitam aos executores conhecerem e se apropriar das ideias do programa, internalizando os valores essenciais à sua condução”.

Com relação à categoria de análise “Impressões do público-alvo”, percebemos que o PNAE é mais efetivo no Município Rio, pois os estudantes apresentaram índice de satisfação elevado em relação à política implementada no município. Já no Município Mar, os alunos expressaram grau de satisfação menor em relação ao PNAE, o que chama a atenção, pois neste município a política apresenta relevante papel social, já que muitos estudantes se encontram em situação de vulnerabilidade social.

O contato com o público-alvo do PNAE, isto é, os alunos das escolas públicas municipais de educação básica dos municípios investigados, foi enriquecedor para a pesquisa, pois revelou importantes elementos da implementação da política que permitiram avaliar a sua efetividade. Por exemplo, no Município Mar, parte dos estudantes não têm acesso aos cardápios da alimentação escolar, já outros afirmaram que “algumas vezes, o que é servido no lanche é diferente do que está no cardápio” ou ainda que “o lanche começa com uma coisa e termina com outra”, o que demonstra que neste município a política implementada apresenta algumas limitações.

Apesar disso, no geral, a implementação do PNAE nos municípios investigados, pode ser considerada exitosa, pois ela cumpre com o que a política propõe e seus impactos atingem positivamente o público-alvo e beneficia a comunidade local. Contudo, ao considerar todos os aspectos analisados na implementação do PNAE (categorias e dimensões analíticas e o conjunto de indicadores – eficiência, eficácia, efetividade), observamos que a política implementada no Município Rio apresenta melhores resultados.

Por fim, podemos afirmar que as características dos municípios interferem diretamente na implementação do PNAE e em seus desdobramentos em âmbito local. A política será, mais ou menos, exitosa de acordo com as condições e recursos disponibilizados pela entidade executora para sua operacionalização (recursos humanos, materiais, financeiros,

infraestrutura, etc.). Neste sentido, Arretche (2001, p. 51) destaca que “a diversidade de contextos de implementação pode fazer que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação”.

Diante disso, é conveniente evidenciar que apesar de se tratar de uma política/programa de âmbito nacional, na realidade existem mais de 5.570 programas de alimentação escolar no Brasil, pois cada município implementa o PNAE do modo que é possível, ou seja, as características, o histórico e o contexto local fazem a diferença na operacionalização do programa, conforme pode ser averiguado nos municípios investigados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tecer as considerações finais relembramos de todo o percurso da pesquisa, assim é possível destacar os principais aspectos identificados no decorrer do estudo e que culminaram para os resultados aqui pontuados.

Enquanto pesquisadora, é possível afirmar que o estudo sobre a implementação de políticas públicas apresentou-se como um grande desafio, mas ao mesmo tempo foi gratificante. Compreender esse processo não é tarefa fácil, ainda mais quando tratamos de políticas sociais de extrema relevância como o PNAE. Contudo, se faz necessário analisar, avaliar e monitorar as políticas públicas e seus desdobramentos. Nesta perspectiva, Lima e Ascenzi (2013, p. 101) destacam que “o campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”.

Assim, diante dos objetivos propostos na fase inicial do estudo, podemos afirmar que a implementação do PNAE, em âmbito municipal, depende de três pilares básicos: recursos financeiros, agentes da política e sistema normativo que rege o programa. Com base nisso, é oportuno destacar que nos estudos realizados por Perez (2010) e Lima e Ascenzi (2013), os autores identificaram fatores semelhantes na implementação de políticas públicas.

A existência de um aparato normativo é fundamental para nortear as ações dos agentes da política em todo o território nacional, seja definindo os objetivos e diretrizes que devem ser alcançados ou orientando um padrão mínimo que deve ser seguido por todas as entidades e instituições executoras do PNAE. Além de conferir um caráter mais equânime na operacionalização do programa. Neste sentido, é oportuno destacar que, nos municípios estudados, a execução do PNAE ocorre em consonância com o que preconiza a legislação do programa, contudo, às vezes, alguns ajustes são realizados de acordo com o perfil de cada localidade.

Acreditamos que a disponibilidade de recursos financeiros seja um dos fatores determinantes na vida de qualquer política pública. No caso do PNAE, os recursos financeiros disponibilizados tanto pelo governo federal (FNDE) quanto pelas entidades executoras (nesse caso, as Prefeituras Municipais) vão definir algumas ações em relação à execução do programa como o número de licitações e chamadas públicas para a aquisição de gêneros alimentícios; a quantidade, qualidade e tipos de produtos; maior ou menor percentual de

produtos da agricultura familiar; entre outros. Ou seja, pelo menos nos municípios investigados, o planejamento e desenvolvimento do PNAE depende, primordialmente, da disponibilidade de recursos financeiros.

Ainda sobre esse assunto, é conveniente destacar o caráter suplementar do programa, mas que ainda não é compreendido pela maioria dos gestores das administrações públicas municipais, pois acreditam que as entidades executoras precisam investir valores significativos para atender as demandas do PNAE. É importante frisar que a política é desenvolvida em regime de colaboração entre o governo federal e os entes federados (Estados, Municípios e Distrito Federal), mas a entidade executora também possui responsabilidades financeiras, além de prover os demais recursos necessários (humanos, materiais, etc.) para que a política seja executada em conformidade com o que recomenda a legislação do PNAE.

Sobre os fatores que facilitam ou dificultam a implementação do PNAE em âmbito municipal, os principais aspectos da política apontados como negativos foram: a burocracia dos processos, a insuficiência dos recursos financeiros repassados pelo FNDE e algumas resistências da equipe que atua no PNAE. Entretanto, o repasse de recursos financeiros pela União às entidades executoras e a atuação da equipe local no programa também foram destacados como aspectos positivos na implementação do PNAE. Ou seja, os mesmos fatores podem impactar de diversas formas na implementação do programa em âmbito local, facilitando ou dificultando a execução da política.

Com relação aos agentes implementadores da política, eles são os responsáveis por todo o funcionamento do programa em âmbito municipal. Durante a pesquisa, foi possível identificar alguns cargos e setores específicos que atuam no PNAE de ambos os municípios investigados, como: nutricionistas, setor de compras e licitações, contabilidade, setor de tesouraria ou secretaria da fazenda, direções de escolas e merendeiras/cozinheiras e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Cada um possui atribuições e desenvolve funções importantes na implementação do programa.

Todavia, é necessário evidenciar o protagonismo dos profissionais nutricionistas na execução do PNAE. Eles possuem diversas atribuições, geralmente, participam e acompanham todas as etapas de operacionalização do programa, desde o recebimento dos recursos, o processo de aquisição e controle de alimentos até a alimentação atingir o público final, isto é, os alunos nas escolas. Entretanto, percebe-se a subvalorização do trabalho desenvolvido pelo nutricionista no PNAE, pois os resultados da pesquisa apontam que esses

profissionais possuem uma carga horária menor e/ou um quadro técnico incompleto em relação ao que recomenda a legislação vigente. Além disso, eles acumulam e executam outras atividades que vão além de suas competências e funções no programa.

Também foi possível verificar que o trabalho do CAE não é conhecido pela maioria dos alunos, apesar do conselho apresentar uma boa atuação no PNAE dos municípios estudados. Provavelmente, isso se deve ao fato que o CAE não atua frequentemente nas escolas e diretamente com os estudantes, seu trabalho está direcionado a atividades mais administrativas como a fiscalização dos recursos financeiros, análise e emissão do parecer para a prestação de contas, entre outras atribuições. Entretanto, enquanto órgão fiscalizador de controle social, seria interessante que o trabalho desenvolvido pelo CAE fosse melhor divulgado para a comunidade escolar e a sociedade em geral, permitindo que as pessoas tenham conhecimento sobre as ações do conselho no programa.

Ainda sobre a atuação dos agentes implementadores da política, chama a atenção a falta e/ou ausência de capacitações constantes da equipe que atua no PNAE. Esse fato foi destacado, por muitos dos atores entrevistados, como um ponto negativo, pois dificulta a interação da equipe e a falta de informações atualizadas pode interferir no desempenho do trabalho e nas atribuições de cada profissional, no âmbito do programa. É importante ressaltar que a legislação federal, estabelece que é competência da entidade executora em parceria com o FNDE, realizar a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social (art. 17, inciso IV da Lei 11.947 de 2009 e art. 60 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013).

Embora os municípios investigados apresentem procedimentos similares na implementação do PNAE, alguns fatores são determinados conforme as características de cada um, como, por exemplo, o número de nutricionistas que atuam no programa, a contrapartida municipal (recursos financeiros disponibilizados pela entidade executora), o fluxo dos processos e algumas ações desenvolvidas pelos gestores, etc. Além disso, no mesmo município, observamos que o programa pode apresentar desdobramentos diferentes quando atinge as escolas e o público-alvo, segundo a realidade de cada escola e o perfil de seus alunos.

De maneira geral, os alunos expressaram um bom índice de satisfação em relação ao PNAE de ambos os municípios. No município Rio, os estudantes apresentaram um grau elevado de satisfação (100%). Já no município Mar o índice de satisfação foi um pouco menor (71,1%). Apesar da amostra de participantes do município Rio ser reduzida, durante às visitas

realizadas na escola, constatamos que, realmente, os alunos estão satisfeitos com a alimentação escolar, além disso, a organização e estrutura do ambiente também colaboram para isso. Em contrapartida, verificamos que, principalmente, as condições físicas e a organização de algumas escolas do município Mar, refletiram negativamente na aceitação da alimentação pelos estudantes.

É oportuno lembrar que, atualmente, a rede pública municipal de educação básica do município Rio atende 84 alunos e no município Mar são atendidos 6.336 estudantes (MEC/INEP 2019). Obviamente que o número de alunos, as modalidades de ensino e o conjunto de escolas impactam diretamente na organização e no funcionamento do PNAE, ou seja, é mais difícil administrar e controlar as ações do programa quando o município atende um público maior. Isso também pode interferir no grau de satisfação do público atendido pelo PNAE, pois em proporções menores, o nutricionista consegue estar mais presente nas escolas acompanhando a alimentação escolar. Além disso, esse contato permite o acesso a algumas informações, como as preferências alimentares dos estudantes, que podem auxiliar no planejamento dos cardápios e, conseqüentemente, na melhor aceitação da alimentação pelos alunos, conforme o perfil de cada escola.

Ainda sobre isso, os resultados da pesquisa demonstram que o contexto socioeconômico em que o público dessas escolas está inserido reflete diretamente na adesão dos alunos ao PNAE. Em alguns casos, a alimentação escolar representa a principal refeição do dia para muitas crianças e adolescentes, infelizmente essa é uma realidade muito presente em algumas escolas do Município Mar. Aliado a isso, outros fatores como o tempo de permanência dos estudantes na escola e a possibilidade de se alimentar ou não antes de ir para a aula (muitos alunos trabalham) também interferem na maior ou menor aceitação da alimentação escolar.

Diante disso, é possível inferir que para além das características organolépticas (cor, sabor, textura, cheiro, aparência, etc.) da alimentação escolar e das preferências alimentares dos estudantes, outros fatores, como os mencionados acima, também afetam a adesão e o grau de satisfação da alimentação no ambiente escolar.

Outro fator que merece destaque é a relevância social do PNAE, não apenas por oportunizar o acesso à alimentação a um contingente considerável de estudantes, mas também pelas ações desenvolvidas no programa que ultrapassam os muros da escola e beneficiam a comunidade, como o incentivo à aquisição dos produtos da agricultura familiar. Nos municípios investigados, pode-se observar que existe um empenho das entidades executoras

em adquirir um percentual considerável dos alimentos produzidos e fornecidos por produtores rurais, cooperativas e/ou associações destes. Sobretudo pela qualidade dos alimentos e pelas práticas de produção sustentáveis, com baixo teor ou sem agrotóxicos, qualificando a alimentação escolar.

Além disso, promove o desenvolvimento local, pois os recursos financeiros ficam na região, permitindo que os produtores invistam em suas propriedades e melhorem as condições de produção e, conseqüentemente, a qualidade dos alimentos. Ou seja, todos acabam sendo beneficiados, os alunos com alimentos frescos e saudáveis; os produtores rurais com a possibilidade de uma renda fixa, que permite sua organização financeira; e, também a gestão municipal, com a arrecadação de impostos e a geração de renda e empregos no município.

Para além dessas questões, a capilaridade do PNAE no que tange a existência de uma legislação que garante o direito à alimentação escolar e norteia as ações do programa, aliado ao contingente considerável de estudantes beneficiados e ao volume crescente e regular de recursos financeiros investidos na política, impulsionam a implementação e execução do PNAE nos diferentes municípios brasileiros.

De modo geral, ao considerar as categorias e dimensões analíticas e os indicadores de avaliação utilizados na pesquisa, podemos dizer que a política de alimentação escolar implementada nos municípios investigados é exitosa, contudo ela ainda apresenta algumas limitações, principalmente no Município Mar. Ainda, foi possível inferir que o PNAE implementado no Município Rio apresentou melhores resultados, ou seja, as características locais contribuíram para a implementação mais eficaz do programa, refletindo de maneira positiva na efetividade da política.

Ainda que as características regionais e locais possam influenciar no funcionamento da política e até mesmo impactar nos resultados do programa, é imensurável a contribuição do PNAE no cotidiano da escola pública e seus desdobramentos para a sociedade brasileira, sua interrupção não é cogitada em nenhuma esfera governamental.

Entretanto, a política ainda apresenta fragilidades e desafios que precisam ser trabalhados para minimizar as dificuldades encontradas pelas entidades executoras na implementação do PNAE. Neste sentido, ressaltamos a importância de pesquisas com viés para a análise e avaliação da política nacional de alimentação escolar, em seus diferentes eixos de atuação, a fim de aprimorar as ações do PNAE e contribuir para a sua efetivação nas diversas regiões do país.

Por fim, sugerimos que pesquisas futuras observem a implementação do PNAE em

grandes centros urbanos, bem como nas diferentes esferas governamentais, como, por exemplo, na rede pública estadual de educação básica. Ainda, seria interessante analisar a gestão terceirizada do PNAE, na qual o programa é gerido por empresas de alimentação de iniciativa privada.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Kate Dayana Rodrigues de. **A Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Municípios de Pequeno Porte:** Implicações práticas e teóricas. 2014. 183f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2014.
- ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, p. 39-70, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.
- \_\_\_\_\_. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.
- BELL, Judith. **Projeto de pesquisa:** guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. Porto Alegre, RS: Artmed: Bookman, 2008. 224 p.
- BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma Avaliação da Efetividade do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba.** 2007. 164f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONETI, Lindomar Wessler. Fundamentos epistemológicos das políticas educacionais no Brasil: da razão moderna ao discurso da inclusão social. **Educere**, PUC, Curitiba, PR, 2013. Disponível em: <[http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2013/7272\\_6796.pdf](http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2013/7272_6796.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar.** Brasília, DF, 2ª ed., 2015, 88 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>. Acesso em: 03 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Consulta matrícula.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à alimentação adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 80 p., 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à educação.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 64 p., 2013.

\_\_\_\_\_. **Folder PNAE.** 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/5842-folder-pnae>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFN nº 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. Disponível em: <[http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res\\_465\\_2010.htm](http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria CVS 5, de 09 de abril de 2013.** Aprova o regulamento técnico sobre boas práticas para estabelecimentos comerciais de alimentos e para serviços de alimentação, e o roteiro de inspeção, anexo. Disponível em: <[http://www.cvs.saude.sp.gov.br/up/PORTARIA%20CVS-5\\_090413.pdf](http://www.cvs.saude.sp.gov.br/up/PORTARIA%20CVS-5_090413.pdf)>. Acesso em 11 jun. 2019.

CALDAS, Eduardo de Lima. ÁVILA, Mário Lúcio. 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. Disponível em: <<http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDPI/45577/Continuidade%20de%20pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas%20e%20o%20caso%20do%20Programa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

CELLARD, André. Análise Documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 3ªed., p. 295-316, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p. 149-168, 2010.

DRAIBE, Sônia. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 13-42, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/07.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

DUDH, Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ESPINOZA, Oscar. Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 17, n. 8, p. 1-13, abr. 2009. Disponível em: <<https://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/10/10>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

ESTEBAN, Maria Paz Sandín. **Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições**. Tradução Miguel Cabrera. Porto Alegre: AMGH, 2010.  
FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Alimentación y nutrición escolar**. Disponível em: <<http://www.fao.org/school-food/es/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Alimentación y nutrición escolar**. Disponível em: <<http://www.fao.org/school-food/es/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009. 164 p.

\_\_\_\_\_. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre, RS:

Penso, 2013. 256 p.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, Martin W. GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, p. 64-89, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 200 p.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

INFOPÉDIA, Dicionário da Língua Portuguesa. **Suplementar**. Porto: Porto Editora. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/suplementar>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

KLOSINSKI, Daniele Vanessa. **Uma avaliação da implementação do Programa Proinfância em Erechim: a política dos espaços escolares**. 2016. 133f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, SC, 2016.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. 108 p.

NICOLETTI, Milena Paiva. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Município de Natal/RN a partir dos arranjos institucionais locais**. 2017. 138f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2017.

OLIVEIRA, Rosemaire Valente de. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma Análise de Sua Implementação nas Escolas da Rede Estadual de Ensino de Manaus**. 2016. 219f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação,

Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2016.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. 2011, 133f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, SP, 2011.

\_\_\_\_\_. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional**. Brasília, DF, p. 909-916, 2013.

PARACELSO. **Selected writings**, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1951, p. 181.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAIVA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 67-95, 2007.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. PERES, José Augusto de Souza et al. (Colaboradores). **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SALIM, Ana Maria Leme dos Santos; BONFIM, Evandro Luiz Soares. A nutrição associada ao desenvolvimento cognitivo da criança nos dois primeiros anos de vida. **E-FACEQ: Revista Eletrônica dos Discentes da Faculdade Eça de Queirós**, nº 10, ago. 2017. Disponível em: <[http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20171030115715.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20171030115715.pdf)>. Acesso em: 29 mai. 2019.

SANTOS, Nelso dos. **Implementação do Ensino Médio Politécnico no Rio Grande do Sul: concepções, desenvolvimento e gestão**. 2017. 152f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, SC, 2017.

SAVIANI, Dermeval. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, PUC-Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Desktop/PPGE/Disciplinas/5%20-%20Estado%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20em%20Educa%C3%A7%C3%A3o/Pol%C3%ADtica%20educacional/108-242-1-SM.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

SILVA, Samuel Rodrigo da. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Análise do Processo de Implementação no Município de Belo Horizonte-MG**. 2015. 151f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2015.

SILVA, Thaise Moraes. **A influência do estado nutricional no desenvolvimento cognitivo de crianças em idade pré-escolar**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Nutrição, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola - Função Social, Gestão e Política Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

#### **Roteiro de entrevista sobre o PNAE – Secretários (as) Municipais de Educação e/ou Coordenador (a) do Setor de Alimentação Escolar**

1. Dados gerais:
  - a. Nome: (para identificar o participante apenas)
  - b. Órgão ou instituição que trabalha:
  - c. Cargo:
  - d. Formação/Escolaridade:
2. Há quanto tempo você atua no PNAE do município e qual a sua participação e/ou envolvimento no programa?
3. Como você avalia o programa para o município?
4. Você poderia descrever como se dá o processo de gestão e funcionamento do PNAE no município?
5. Quantas pessoas compõe a equipe que trabalha com o PNAE no município e quais são as funções que exercem? Como você avalia a atuação da equipe no programa?
6. Há capacitação da equipe que atua no PNAE? Como ocorre e qual a frequência?
7. Quanto aos recursos financeiros, você considera que eles são suficientes para atender as demandas do programa no município?
8. Como você avalia a infraestrutura da cozinha e refeitório das escolas e o processo de recebimento e transporte dos alimentos?
9. Em relação aos cardápios, como você considera a aceitação da alimentação escolar pelos estudantes?
10. Sobre o CAE do município, você poderia me falar como o conselho atua no programa e como você avalia esse trabalho?
11. Em relação ao PNAE no município, o que você acha que facilita e o que dificulta o funcionamento do programa? Na sua opinião, o que pode ser melhorado no PNAE no município?

### **Roteiro de entrevista sobre o PNAE – Nutricionistas**

1. Dados gerais:
  - e. Nome: (para identificar o participante apenas)
  - f. Órgão ou instituição que trabalha:
  - g. Cargo:
  - h. Formação/Escolaridade:
2. Há quanto tempo você atua no PNAE do município e qual a sua participação e/ou envolvimento no programa?
3. Como você avalia o programa para o município?
4. Você poderia descrever como se dá o processo de gestão e funcionamento do PNAE no município?
5. Quantas pessoas trabalham com você no PNAE do município? Você pode me dizer quais são as funções que elas exercem? Como você avalia a atuação da equipe no programa?
6. Há capacitação da equipe que atua no PNAE? Como ocorre e qual a frequência?
7. Quanto aos recursos financeiros, você considera que eles são suficientes para atender as demandas do programa no município?
8. Como você avalia a infraestrutura da cozinha e refeitório das escolas e o processo de recebimento e transporte dos alimentos?
9. Você realiza visitas às escolas municipais? Você pode me contar o que é feito nessas visitas?
10. Em relação aos cardápios, você pode me falar como eles são elaborados?
11. Como você considera a aceitação da alimentação escolar pelos estudantes? São realizados teste de aceitabilidade? Você pode me contar como o teste é realizado?
12. Com relação à Educação Alimentar e Nutricional nas Escolas, você desenvolve ações com esta finalidade? Você percebe alguma influência dessas ações nos hábitos alimentares dos alunos?
13. Sobre o CAE do município, você pode me falar como o conselho atua no programa e como você avalia esse trabalho?
14. Em relação ao PNAE no município, o que você acha que facilita e o que dificulta o funcionamento do programa? Na sua opinião, o que pode ser melhorado no PNAE no município?

### **Roteiro de entrevista sobre o PNAE – Representante CAE**

1. Dados gerais:
  - a. Nome: (para identificar o participante apenas)
  - b. Órgão ou instituição que trabalha:
  - c. Cargo:
  - d. Formação/Escolaridade:
  
2. Há quanto tempo você atua no CAE do município e qual a sua participação e/ou envolvimento no conselho?
3. Sobre a equipe do CAE, quantas pessoas compõe o conselho e quais segmentos da sociedade estão envolvidos?
4. Você pode me contar como é o trabalho do CAE no PNAE do município? Como você avalia a atuação da equipe do CAE?
5. Como você avalia a relação do CAE com a gestão municipal?
6. Como você avalia o programa para o município?
7. Em relação ao PNAE no município, o que você acha que facilita e o que dificulta o funcionamento do programa? Na sua opinião, o que pode ser melhorado no PNAE no município?

## APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO

Questionário aplicado aos estudantes das escolas públicas municipais investigadas nos municípios selecionados para a pesquisa.

### **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Uma Análise da Implementação em Municípios do Rio Grande do Sul (RS)**

Escola: \_\_\_\_\_

Série: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino

1. Você come a alimentação que é oferecida na escola?

( ) Sim ( ) Não

2. Com qual frequência você come o que é oferecido na alimentação escolar?

( ) Todos os dias

( ) 3 – 4 vezes na semana

( ) 1 – 2 vezes na semana

( ) Nunca

3. Em relação a alimentação escolar, você considera que está:

( ) Muito satisfeito

( ) Satisfeito

( ) Insatisfeito

( ) Muito insatisfeito

( ) Não sei responder

4. O que você mais gosta na alimentação escolar?

---

---

---

5. O que você menos gosta na alimentação escolar?

---

---

---

6. O que você gostaria que tivesse no cardápio e fosse oferecido na alimentação da sua escola?

---

---

---

7. Você tem acesso e conhece o cardápio da alimentação oferecida na escola?

Sim  Não

8. A alimentação que é servida é a mesma que está no cardápio?

Sim  Não  Não sei responder

9. Você traz lanche de casa ou compra na cantina/barzinho da escola? Se sim, qual a frequência?

Sim  Não

Todos os dias

3-4 vezes na semana

1-2 vezes na semana

10. Na escala abaixo, assinale o grau de importância da alimentação escolar para você.

5 – Muito importante

4 – Importante

3 – Indiferente

2 – Pouco importante

1 – Não sei responder

11. Em algum momento vocês falam sobre a alimentação da escola? Sobre o que é conversado?

---



---



---

12. Você sabia que o município conta com nutricionista para cuidar da alimentação escolar?

Sim       Não

13. Você sabia que existe um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para fiscalizar as ações referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município?

Sim       Não

14. Avalie o seu grau de satisfação em relação aos seguintes itens:

Itens	Grau de satisfação				
	Muito satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Muito insatisfeito	Não sei responder
Cardápio da escola					
Qualidade da alimentação escolar					
Variedade da alimentação escolar					
Sabor, aparência e cheiro da alimentação escolar					
Tamanho da porção e/ou quantidade de comida					
Possibilidade de repetir a comida					
Horário e tempo para realizar a refeição					
Estrutura do refeitório e da cozinha					
Limpeza dos utensílios e do ambiente (refeitório e cozinha)					
Informações sobre a alimentação escolar					
Equipe da alimentação escolar (cozinheiras, auxiliares de cozinha)					

Fonte: Questionário elaborado a partir de Bittencourt (2007).

**Obrigada pela sua colaboração!**