



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Paetzhold Pauli, Rita Inês; Steindorf, Kelen; Vasconcelos
de Oliveira, Sibeles; Sanfelice Marinho, Luana

A Operacionalização do Programa Nacional De Alimentação
Escolar nas Escolas Municipais de Santa Maria (RS)

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional,
vol. 25, núm. 3, 2020, Septiembre-, pp. 1371-1395

Universidade de Santa Cruz do Sul
Santa Cruz do Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.11339>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552067996022>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



A Operacionalização do Programa Nacional De Alimentação Escolar nas Escolas Municipais de Santa Maria (RS)

Rita Inês Paetzhold Pauli

Universidade Federal de Santa Maria – Santa Maria – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9910-5301>

Kelen Steindorf

Universidade Federal de Santa Maria – Santa Maria – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1512-7808>

Sibele Vasconcelos de Oliveira

Universidade Federal de Santa Maria – Santa Maria – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0394-0984>

Luana Sanfelice Marinho

Universidade Federal de Santa Maria – Santa Maria – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5215-2757>

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a mais importante ação governamental brasileira de suplementação alimentar para as crianças em idade escolar. A ampla abrangência e a incorporação de novos atores institucionais são as principais marcas de sua trajetória. Sendo assim, o objetivo deste artigo é mostrar as particularidades operacionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas municipais de Santa Maria (RS). Os procedimentos metodológicos adotados são de natureza quali-quantitativa, delineados a partir de informações obtidas por meio de entrevistas e aplicação de questionários, de modo a explorar as percepções de atores institucionais diretamente envolvidos nos processos de compra, venda e distribuição dos alimentos nas escolas. Além do mais, foram manipulados dados estatísticos divulgados pela Prefeitura Municipal de Santa Maria e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os resultados obtidos demonstram que os gestores das escolas ainda vislumbram insuficiências quantitativas na operacionalização da oferta de alimentos aos estudantes, contudo acreditam que ineficiências qualitativas poderiam ser reduzidas com alteração na forma de gestão dos recursos para a alimentação escolar. No ano de 2017, as compras com a agricultura familiar representaram 40,19% do total de aquisições realizadas pela Prefeitura Municipal, o que denota um esforço no atendimento de forma mais incisiva aos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Palavras-chave: PNAE. Agricultura familiar. Segurança alimentar. Alimentação escolar.

The Operation of a National School Food Program in the Santa Maria (RS) Municipal Schools

Abstract

The National School Feeding Program (PNAE) is the most important Brazilian government action of food supplementation for school-age children. The broad scope and the incorporation of new institutional actors are the main marks of its trajectory. Thus, the objective of this article is to show the operational particularities of the National School Feeding Program in the municipal schools of Santa Maria (RS). The methodological procedures adopted are of a quality-quantitative nature, drawn from information obtained through interviews and the application of questionnaires, in order to explore the perceptions of institutional actors directly involved in the processes of buying, selling and distributing food in schools. In addition, statistical data disseminated by the Santa Maria City Hall and the National Education Development Fund (FNDE) were manipulated. The results obtained show that school managers still see quantitative insufficiencies in the operationalization of food supply to students, but believe that qualitative inefficiencies could be reduced with changes in the management of resources for school feeding. In 2017, purchases with family agriculture represented 40.19% of the total purchases made by the City Hall, which shows an effort to more incisively comply with the principles of Food and Nutritional Security (SAN).

Keywords: PNAE. Family farming. Food security. School feeding.

La Operacionalización del Programa Nacional de Alimentación Escolar en las Escuelas Municipales de Santa María (RS)

Resumen

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es la acción más importante del gobierno brasileño de suplementación alimentaria para niños en edad escolar. El amplio alcance y la incorporación de nuevos actores institucionales son las principales marcas de su trayectoria. Así, el objetivo de este artículo es mostrar las particularidades operativas del Programa Nacional de Alimentación Escolar en las escuelas municipales de Santa María (RS). Los procedimientos metodológicos adoptados son de carácter cualitativo-cuantitativo, y se basan en la información obtenida mediante entrevistas y la aplicación de cuestionarios, a fin de explorar las percepciones de los agentes institucionales que participan directamente en los procesos de compra, venta y distribución de alimentos en las escuelas. Además, se manipularon los datos estadísticos difundidos por el Ayuntamiento de Santa María y el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE). Los resultados obtenidos muestran que los directores de escuela siguen viendo insuficiencias cuantitativas en la puesta en marcha del suministro de alimentos a los estudiantes, pero creen que las ineficiencias cualitativas podrían reducirse con cambios en la gestión de los recursos para la alimentación escolar. En 2017, las compras con la agricultura familiar representaron el 40,19% del total de las compras realizadas por el Ayuntamiento, lo que demuestra un esfuerzo por cumplir de manera más incisiva los principios de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

Palabras clave: PNAE. Agricultura familiar. Seguridad alimentaria. Alimentación escolar.

1 Introdução

No Brasil, a principal causa da falta de acesso aos alimentos, bem como da desnutrição infantil, é o baixo nível de renda. Ainda que em 2014, coincidentemente no ano em que o PNAE completa um sexagenário de existência, grifos nossos, o

Brasil deixou de constar no Mapa da Fome, segundo relatório global da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Os principais fatores que contribuíram para esse resultado foram, segundo a FAO (2014): o aumento da oferta de alimentos; o aumento da renda dos mais pobres; a geração de empregos, a expansão dos programas do Governo Federal de acesso à renda; a oferta de refeições para 43 milhões de crianças e jovens; a ampliação da governança, transparência e participação da sociedade com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Contudo, apesar dos avanços verificados até o ano de 2014, alertas são emitidos para os dados de 2015 adiante, que apontam para um possível aumento na pobreza extrema (ONU-BR, 2017, p.12).

Cabe destacar que uma das principais ações para combater a fome é realizada por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que foi implantado em 1955 com o nome de Campanha Merenda Escolar, tendo por principal objetivo atender, parcialmente, às necessidades nutricionais de alunos beneficiados. Ao longo da última década, o PNAE tem ampliado a participação de atores institucionais e seu espaço na agenda governamental brasileira.

Há consenso na literatura especializada de que o PNAE¹ atua como um segmento institucional para o desenvolvimento e o fortalecimento da agricultura familiar e, por meio da construção de mercados institucionais para a categoria social, também promove a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Além disso, a alimentação escolar pode ser considerada como importante instrumento de desenvolvimento local sustentável (SONNINO; SPAYDE; ASHE, 2016).

Considerando a importância deste Programa na promoção de segurança alimentar e nutricional para as crianças em idade escolar, é que se promoveu a pesquisa com representantes dos diferentes segmentos envolvidos, tais como os gestores de escolas municipais e outros atores que participam na sua operacionalização. Parte-se do seguinte questionamento: “Qual a percepção dos gestores das escolas municipais de Santa Maria (RS) e, subsidiariamente, dos representantes da Prefeitura Municipal e das cooperativas em relação a operacionalização do PNAE?”

O município de Santa Maria (RS) possui população estimada de 277.309 pessoas para o ano de 2016 (IBGE, 2016), 77 escolas municipais e 39 escolas estaduais, com particularidades diferenciadas na operacionalização do PNAE, uma vez que a gestão é centralizada no caso das escolas municipais e, nas escolas estaduais, a gestão dos recursos é escolarizada. A Resolução n. 32 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/CD) de 10 de agosto de 2006, prevê e define diferentes modalidades de gestão do PNAE nas escolas: a) a gestão centralizada, que ocorre quando as prefeituras executam o Programa em todas as suas fases, ou seja, recebem, administram e prestam contas do recurso federal, sendo responsáveis pela aquisição e distribuição dos alimentos e, também, pela elaboração dos cardápios; b) a gestão escolarizada, na qual as prefeituras

¹ Uma importante e recente obra que contempla as discussões acerca dos programas governamentais de alimentação escolar e mundo, encontra-se no *Dossiê Reavaliando as Compras Institucionais*, disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/~raizes/>. Esta obra apresenta os principais resultados de um dos grupos de pesquisa apresentados na Segunda Conferência Internacional de Agricultura numa Sociedade em Urbanização, realizada de 14 a 17 de setembro de 2015 em Roma.

transferem os recursos diretamente para as creches e escolas pertencentes à sua rede, que passam a se responsabilizar pela execução do PNAE; e c) gestão terceirizada, na qual as refeições poderão ser adquiridas via terceirização de serviços. Neste caso, a entidade executora somente poderá pagar os alimentos adquiridos com recursos repassados pelo FNDE à conta do PNAE².

Tendo em vista que o caso estudado se preocupa com a operacionalização do PNAE nas escolas municipais de Santa Maria (RS), e nestas a forma de gestão de recursos é centralizada, optou-se pelo método analítico para o seu desenvolvimento, privilegiando os procedimentos da pesquisa quali-quantitativos. Foi elaborado e aplicado um questionário, bem como realizadas entrevistas semiestruturadas com os representantes institucionais envolvidos. Participaram da pesquisa os gestores escolares, representante da Prefeitura Municipal (nutricionista) e o presidente da principal cooperativa fornecedora dos alimentos às escolas municipais de Santa Maria (RS). A pesquisa bibliográfica aborda aspectos acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como direito à alimentação e como eixo estratégico de desenvolvimento, além de apresentar a alimentação escolar como fundamento ético para a educação de qualidade.

2 A segurança alimentar e nutricional e sua vinculação com o Programa Nacional de Alimentação Escolar

A segurança alimentar é um conceito que vem sendo construído ao longo das últimas décadas, na medida em que o enfrentamento do problema da fome exigiu amplitude de ações de governos, organismos multilaterais, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais organizados (ORTEGA et al., 2007, p. 175). Neste sentido, a segurança alimentar e nutricional é reivindicada como princípio ético que deve estar presente em políticas públicas. Almeida Filho e Gomes Júnior (2010, p. 17) afirmam que os princípios éticos podem ser entendidos como valores sociais institucionais e constitucionais que orientam a organização das sociedades, vinculados primariamente ao desenvolvimento das diversas culturas.

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO, 1996) define SAN como a garantia a todos os indivíduos de condições de acesso a alimentos suficientes, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo. Preconiza ainda que as práticas alimentares devam ser saudáveis e que contribuam para um contexto de desenvolvimento integral dos seres humanos e que deve haver a garantia das condições de oferta e/ou disponibilidade de alimentos no longo prazo. Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2011), “a consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos”. Neste sentido, a Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006 criou o Sistema Nacional de

² Com relação a terceirização da Alimentação Escolar, o município de Florianópolis é exemplo de utilização desse formato de gestão, uma vez que contratam empresa especializada para gerir todo o processo de produção de refeições da alimentação escolar. Para mais informações, vide *Cartilha de Orientação de Fiscalização da Alimentação Escolar de Florianópolis*, disponível em: http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/20/cartilha_merenda_escolar.pdf.

Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Por intermédio desta lei, o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações para a promoção da segurança alimentar.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) determina a segurança alimentar e nutricional como a:

[...] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, Capítulo 1. Art. 3º).

A LOSAN também determina a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população, também são ações de abrangência da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2006).

Tendo em vista o exposto, a SAN deve ser compreendida como um eixo estratégico de desenvolvimento na medida em que promove a sustentabilidade e a igualdade no país. As bases para o desenvolvimento sustentável estão nas dimensões social, ambiental, econômico e jurídico-política. Da dimensão social da sustentabilidade fazem parte ações em atenção à qualidade de vida e bem-estar da população, com os correspondentes programas relacionados à saúde, à educação e à segurança. A dimensão ambiental contempla os esforços em preservação dos recursos naturais, assim como se reconhece o direito das gerações atuais e futuras ao ambiente limpo, em todos seus aspectos. Na dimensão econômica, é indispensável promover crescimento de renda e mudanças estruturais que estimulem ao desenvolvimento humano sem gerar externalidades negativas ao meio ambiente. Da dimensão jurídico-política, faz parte a garantia aos direitos fundamentais, tais como à longevidade, à alimentação adequada, à democracia, à boa administração pública, entre outros (FREITAS, 2001; PEREIRA, 2009; GOMES; FERREIRA, 2017).

As pesquisadoras Ribeiro, Jaime e Ventura (2017, p. 190) corroboram a tese de relacionamento estreito entre SAN e desenvolvimento sustentável. Para as autoras, “a alimentação e a nutrição influenciam a saúde e o bem-estar das pessoas, assim como outros determinantes de saúde, tais como educação e emprego, durante toda a vida”.

Ademais, para Maluf (2002), considerar a segurança alimentar como um eixo estratégico de desenvolvimento implica no reconhecimento da questão alimentar nos processos de desenvolvimento sob três aspectos: 1) estar adequadamente alimentado é um direito humano básico enquanto condição vital da existência, 2) a produção, a distribuição e o consumo de alimentos (o sistema alimentar) desempenha um papel fundamental na configuração econômica, social e cultural de

um país; 3) as questões referentes aos alimentos e alimentação requerem mobilizações sociais, elaboração e aprovação de políticas públicas.

Inclusive, a Segurança Alimentar e Nutricional apresenta componentes importantes para o acompanhamento das condições de saúde da população infantil. A fase pré-escolar é de alta vulnerabilidade biológica, exposta aos vários problemas nutricionais, carecendo de programas e projetos direcionados às práticas alimentares. Da mesma forma que as fases relacionadas ao escolar e ao adolescente também demandam procedimentos e ações que os conduzam a uma vida saudável, daí emerge a necessidade de programas de educação alimentar e nutricional com foco em práticas alimentares adequadas (VASCONCELOS et al., 2012).

O estímulo de hábitos de alimentação saudável no meio escolar pode exercer influência positiva na educação alimentar, uma vez que acomete num *locus* de conhecimento em um sentido mais abrangente. Ademais, certos hábitos, comportamentos e preferências adquiridos na fase da infância são muitas vezes mantidos também na fase adulta, criando certos padrões que se tornam resistentes à mudança (TRICHES, 2015). Ainda, a autora ressalta que a alimentação saudável implica em melhor saúde em qualquer idade e que, no âmbito da agricultura, pode influenciar em alterações substantivas nos sistemas alimentares.

A preocupação com a alimentação das crianças e dos adolescentes em idade escolar também se dá no sentido da prevenção da obesidade e de doenças como a diabetes, causadas geralmente pelos hábitos alimentares inadequados praticados, muitas vezes, fora do ambiente escolar. Tais hábitos estão associados à falta de atividades físicas e acarretam na falta de qualidade de vida (VASCONCELOS et al., 2012).

Para Oliveira e Oliveira (2008), a Coordenação de Educação Alimentar e Nutricional encontra-se diante de novas perspectivas de atuação. Os autores afirmam que:

Destaca-se a consolidação da educação alimentar e nutricional como estratégia para garantia e promoção da segurança alimentar e nutricional, a atuação conjunta com os Programas Sociais do MDS, o apoio a projetos locais de educação alimentar e nutricional e o diagnóstico das ações de educação alimentar e nutricional desenvolvida no país (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2008, p. 501).

Assim sendo, a diretriz do PNAE tem como pressuposto fundamental satisfazer as necessidades nutricionais dos alunos enquanto permanecem na escola, sendo considerado como modelo de programa social em vários países, mormente àqueles em vias de desenvolvimento. O PNAE tem como princípio reconhecer, concretizar e fortalecer o direito humano e universal à alimentação. Faz parte de uma política social que procura desenvolver ações promotoras de saúde e de formação de hábitos alimentares saudáveis na comunidade local e escolar.

O caráter educativo que preconiza um dos princípios norteadores do PNAE é evidenciado por Iuliano et al. (2009) que explica que:

Oferecer diariamente uma alimentação equilibrada, variada e adequada culturalmente que atenda de 15% a 30% das necessidades nutricionais dos escolares, e propicie a formação de hábitos alimentares saudáveis configura o PNAE como estratégia educativa por si só, em todas as escolas

públicas do país, além de atender aos princípios do direito humano à alimentação saudável (IULIANO et al., 2009, p. 265).

2.1 Aspectos gerais acerca da evolução do PNAE no Brasil

O PNAE está presente em quase todos os municípios brasileiros e é considerado o maior programa de suplementação alimentar no Brasil, tendo em vista sua abrangência e seu alcance (TURPIM, 2008). Em 31 de março de 1955 foi assinado o Decreto n. 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação a qual mais tarde passou a ser denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e, depois, Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto n. 56.886/65. A partir de 1976, passou a fazer parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), período em que recebeu a denominação de PNAE (FNDE, 2016).

A partir de 1988, a alimentação escolar obteve posição de destaque com a promulgação da Constituição Brasileira, a qual assegurou o direito universalizado à alimentação escolar a todos os alunos de ensino fundamental da rede pública, garantido pelas três instâncias governamentais. Desde sua criação até 1993, a execução do PNAE se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os produtos por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Em 1994, contudo, ocorreu a descentralização sob o gerenciamento do FNDE, foi quando - além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação - a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (FNDE, 2016).

A Medida Provisória n. 2.178 de 28 de junho de 2001 trouxe a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos, respeitando aos hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. A Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009 estendeu o Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação e de jovens e adultos. O mesmo dispositivo legal estipulou que, no mínimo, 30% dos repasses monetários do FNDE fossem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Em 17 de junho de 2013, foi publicada a Resolução FNDE n. 26, que fortaleceu um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. Essa medida vai ao encontro das políticas públicas atuais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), visto a existência do Plano de SAN, do Plano Nacional Combate à Obesidade e do Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT).

Assim, são beneficiários diretos do Programa alunos da educação básica, que compreendem a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e a educação de jovens e adultos, que estejam matriculados em escolas públicas, filantrópicas e

em entidades comunitárias. São objetivos secundários do PNAE: propiciar a aprendizagem e aumentar o rendimento escolar; formar hábitos alimentares saudáveis; promover o crescimento e o desenvolvimento das crianças; oferecer refeição saudável que cubra, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais de acordo com a faixa etária, durante o período de permanência do aluno na escola (BRASIL, 2009).

Dentre as diretrizes do PNAE é destacada a ideia de que se desenvolva a utilização da alimentação saudável e adequada; a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; a descentralização das ações e articulação em regime de colaboração entre as esferas de governo; e o apoio ao desenvolvimento sustentável. Uma alimentação saudável requer alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo - desse modo - para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e, conseqüentemente, para a melhoria do rendimento escolar (BRASIL, 2009).

3 A distribuição dos recursos financeiros do PNAE aos municípios brasileiros

Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE são repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal de 1988 que coloca que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de 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).

A transferência dos recursos financeiros para a execução do PNAE é efetuada pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica. Do total dos recursos financeiros repassados ao PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural, de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (FNDE, 2009). Vale ressaltar que, deve ser priorizada a compra de alimentos produzidos de forma que reduza os danos ao meio ambiente, ou seja, os produtos orgânicos - que além de serem valorizados monetariamente a preços maiores do que os preços de mercado - possibilitam o aumento da renda dos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que reforçam os princípios da segurança alimentar e nutricional.

A Resolução FNDE/CD nº 38, de 16 de julho de 2009, ao dispor sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, estabelece as normas para a execução técnica e administrativa do PNAE e para a transferência de recursos financeiros, em caráter complementar, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades federais, para a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios. Quanto à metodologia de cálculo dos valores a serem repassados às prefeituras e estados, a cada ano, é realizado tendo por base o número de alunos matriculados segundo o Censo

Escolar do ano anterior ao do atendimento. Isto significa que os recursos destinados para merenda escolar no ano de 2016 foram calculados com base no número de alunos matriculados no ano de 2015. Atualmente, o valor que a União repassa aos estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino.

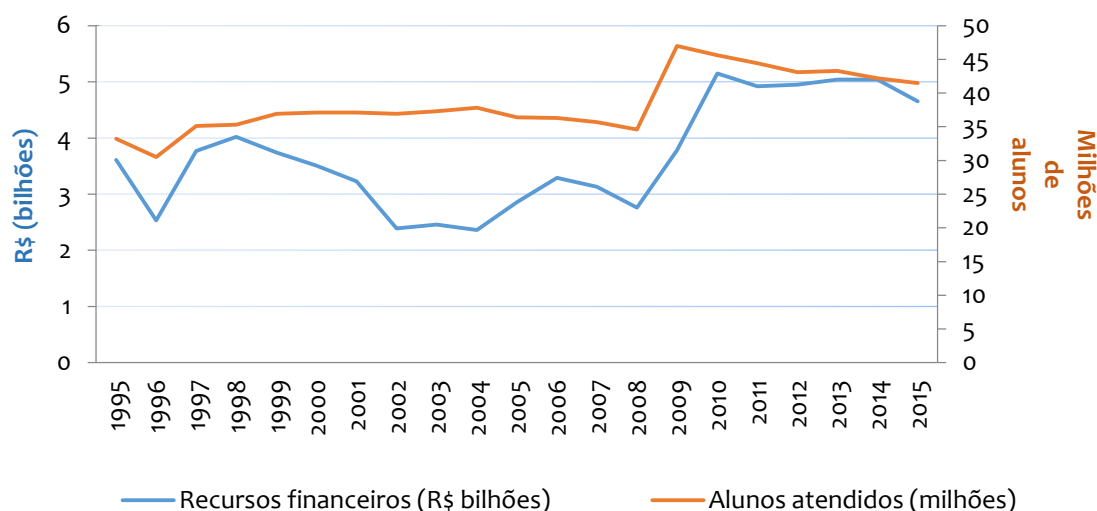
A Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que passa a vigorar da seguinte maneira:

- a) R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos – EJA; b) R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; c) R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; d) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC; e) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos (BRASIL, 2013, p. 20).

Para realizar o cálculo do valor repassado às Entidades Executoras, consideram-se 200 dias letivos, os quais, pela forma como é feito o repasse (10 parcelas mensais), visam cobrir 20 dias letivos a cada mês, iniciando pelo mês de fevereiro. No cálculo, o valor total a ser recebido por cada Entidade Executora é encontrado através da multiplicação de três variáveis: o número de alunos matriculados segundo o Censo Escolar do ano anterior, o número de dias letivos e o valor per capita da alimentação escolar. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

A Figura 01 apresenta o montante de recursos financeiros destinados ao PNAE, bem como o número de alunos beneficiados com o programa.

Figura 1 – Recursos financeiros destinados ao PNAE e alunos beneficiados



Fonte: Adaptado de Brasil (2020). Valores monetários atualizados para 12/2019 pelo IGP-DI.

Entre os anos de 1995 e 2015, o volume de recursos financeiros aplicados para promoção da alimentação escolar cresceu cerca de 29%, passando de R\$ 3,61 bilhões para R\$ 4,65 bilhões, respectivamente. Neste mesmo interstício, o número de alunos beneficiados pelo PNAE também cresceu (25%), dados que indicam a ampliação do acesso à alimentação escolar no país (BRASIL, 2020).

Para a aquisição dos produtos da agricultura familiar é realizada uma pesquisa de preços, pelo menos três orçamentos, adquirindo-se os produtos do orçamento de menor valor. O preço de referência é determinado pelos orçamentos elaborados conforme uma pesquisa de mercado no varejo do comércio local, dando prioridade às feiras de agricultura familiar. Esses preços devem ser atualizados semestralmente e não podem ser inferiores aos preços dos produtos cobertos pelo Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF).

Posterior à determinação do preço, a Entidade Executora elabora o projeto de venda, no qual consta a identificação dos fornecedores participantes e seus produtos, juntamente da descrição do mecanismo de distribuição dos produtos. O recebimento do projeto de venda deve ser acompanhado mediante apresentação da seguinte documentação: grupos informais - Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP física), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada agricultor participante e projeto de venda; grupos formais - Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP jurídica), Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), cópias das certidões negativas junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Receita Federal e Dívidas Ativas da União, cópia do estatuto e projeto de venda.

A seleção do projeto de venda é realizada pela Entidade Executora, dando prioridade aos agricultores e cooperativas locais, em que cada produtor rural poderá vender até R\$ 9.000,00 por DAP/ano e deve atender à legislação sanitária. Tendo sido cumpridos estes pré-requisitos, assina-se o contrato, que estabelece o cronograma de entrega do produto, bem como a data de pagamento aos agricultores familiares ou cooperativas.

Do total de recursos gastos com alimentação escolar, a maior parcela é oriunda de recursos dos próprios municípios, como complementação à verba repassada pelo Governo Federal. Essa composição se dá em razão da lei prever que a obrigação de fornecer alimentação escolar é do Governo Federal, estadual e municipal, porém, não determina o valor ou o percentual desta complementação.

A Tabela 1 apresenta os valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul (RS) e pela Prefeitura Municipal de Santa Maria (PMSM). As últimas duas colunas da tabela indicam os percentuais de compras realizadas com agricultura familiar. Apesar dos valores reais transferidos ao estado gaúcho e ao município de Santa Maria terem decaído no interstício 2011-2017, os valores das aquisições da agricultura familiar cresceram no mesmo período. Tal resultado demonstra o amadurecimento do sistema de governança regional, que passa a integrar atores sociais locais aos processos de compra e venda de gêneros alimentícios.

Tabela 1 – Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (AF) para o PNAE

Ano	VALOR TRANSFERIDO		VALOR DAS AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR		PERCENTUAL DE COMPRAS COM AF	
	Média estadual para o RS (R\$)	PMSM (R\$)	Média estadual para o RS (R\$)	PMSM (R\$)	Média estadual para o RS (R\$)	PMSM (R\$)
2011	245.004.087,76	2.906.203,44	34.469.551,19	803.276,48	32,27%	27,64%
2012	247.874.373,21	2.875.248,64	43.498.117,70	788.112,37	37,41%	27,41%
2013	256.648.787,82	3.028.580,67	69.409.172,22	854.452,01	39,80%	28,21%
2014	223.097.928,01	2.723.776,21	84.498.482,21	901.326,37	43,28%	33,09%
2015	234.652.042,35	2.606.563,65	74.980.586,87	718.733,07	46,59%	27,57%
2016	190.261.015,77	2.130.685,65	64.153.684,91	753.454,57	42,10%	35,36%
2017	227.072.768,23	2.661.887,89	79.536.753,38	1.039.148,30	52,13%	39,04%

Fonte: Brasil (2020). Valores monetários atualizados para 12/2019 com base no IGP-DI.

Os mercados institucionais promovidos pelo PNAE são estratégias alternativas para geração de trabalho e renda no campo. Os dados analisados demonstram que tanto o estado do Rio Grande do Sul quanto Santa Maria têm alcançado sucesso na promoção de ações direcionadas para o cumprimento da legislação do PNAE, de forma a efetivar a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar. Ambos têm realizado a compra de no mínimo de 30% de gêneros alimentícios da agricultura familiar, com a ampliação dos investimentos direcionados a essa categoria socioprodutiva.

Machado et al. (2018) apontam que esta não é a realidade da maioria dos municípios do Brasil, especialmente daqueles situados na região Centro-Oeste do país, onde é predominante a agricultura intensiva e de larga escala. Além do mais, segundo os pesquisadores:

Verificou-se que os municípios que adotaram gestão da alimentação escolar do tipo mista, descentralizada ou terceirizada, atribuindo papel decisório da compra de alimentos às unidades escolares ou a empresas

privadas, não realizaram a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar com a mesma frequência que os municípios com gestão centralizada do programa, o que pode indicar a necessidade de maior controle, regulamentação e assistência para tais modalidades de gestão (MACHADO et al., 2018, p. 4162).

Outros fatores operacionais e de gestão também podem ser elencados como condicionantes ao não atendimento ao marco legal de 2009 (Lei nº 11.947). De acordo com Araújo et al. (2019, p. 6), são determinantes para a não adequação aos instrumentos legais do PNAE: i) a burocratização da documentação necessária ao pequeno produtor; ii) a baixa cooperação dos setores de nutrição, iii) a dificuldade no fornecimento de diversidade de alimentos, iv) a ausência de equipamentos que facilitem a produção e distribuição bem como a dificuldade de logística na entrega dos alimentos.

Para conhecer melhor as especificidades da oferta da alimentação escolar no município de Santa Maria (RS) e debater sobre as potencialidades e limites do PNAE, foram implementadas estratégias de pesquisa documental e de campo. A próxima seção dedica-se a apresentar os procedimentos metodológicos da pesquisa e, por conseguinte, apresentam-se os principais resultados derivados do esforço de coleta e análise de dados primários e secundários.

4 Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos adotados são de natureza qualitativa e delineados a partir do exame da bibliografia acerca da segurança alimentar e nutricional (SAN), especialmente vinculando as diretrizes do PNAE *vis a vis* aos princípios norteadores do debate sobre a SAN. Com relação à pesquisa in loco, as informações foram obtidas a partir da realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários, de forma a captar as percepções de atores institucionais diretamente envolvidos nos processos de compra, venda e distribuição dos alimentos para as escolas de Santa Maria (RS). Para efetivação do estudo, foi realizada uma entrevista com representante a nutricionista da Prefeitura Municipal de Santa Maria e aplicaram-se questionários aos gestores das escolas municipais e ao presidente da COOPERCEDRO (Cooperativa de Produção e Desenvolvimento Rural dos Agricultores Familiares de Santa Maria). Os questionários foram compostos de 11 questões de natureza quantitativa e 9 qualitativas. Segundo Baker (2001), o questionário é uma estratégia de pesquisa que possibilita descobrir fatos, determinar atitudes e opiniões e melhor compreender determinados comportamentos mediante a avaliação e descrição de uma população baseada em uma amostra.

Em 2015, o município de Santa Maria contava com 77 escolas na sua área de abrangência. De um universo de 54 escolas que oferecem o ensino fundamental no município, a amostra que respondeu o questionário é de 17,31% dos estabelecimentos, ou seja, 9 gestores de escolas, diretamente vinculados com a alimentação escolar, na maioria dos casos, esses representantes acumulam a função de Diretor (a) ou Vice-Direção da escola.

O critério para estabelecer a escolha da amostra escolar foi o número de alunos, ou seja, foram entrevistados gestores de escolas municipais de ensino

fundamental que possuíam o maior número de alunos matriculados, dentre as escolas que estavam dispostas a participar da pesquisa. A etapa da coleta de dados primários da pesquisa ocorreu entre os meses de abril e dezembro de 2016.

A interpretação dos dados considerou aspectos da literatura revisada, no intuito de verificar se a dinâmica dos recursos do PNAE destinados às escolas municipais de Santa Maria - RS vem ocorrendo de modo a corresponder às diretrizes e objetivos deste programa. Subsidiariamente, teve-se a preocupação em desvendar as percepções dos representantes dos três segmentos (Prefeitura Municipal, cooperativa de agricultores familiares e agentes das escolas), em relação à eficiência e possíveis ineficiências em relação à operacionalização do PNAE.

5 Análise e discussão dos resultados

A população beneficiada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil é vasta e plural. No âmbito escolar, são atendidos alunos das diferentes modalidades e níveis de ensino, a incluir discentes da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, entre outros. A Tabela 2 apresenta o número de alunos atendidos pela referida política pública e o número de refeições ofertadas no ano de 2015 no município de Santa Maria (RS).

Tabela 2 – Público atendido pelo PNAE no município de Santa Maria (2015)

Alcance do PNAE	Nível e modalidades de ensino					
	Creche	Pré-escola	Fundamental	Programa Mais Educação	EJA*	Atendimento educacional especializado
Alunos atendidos na rede pública	2.081	2.881	12.960	4.060	761	497
Refeições servidas	1.248.600	576.200	2.592.000	2.436.000	152.200	99.400

Fonte: Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santa Maria (2017).

*Educação de Jovens e Adultos

Conforme informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Santa Maria (2017), em 2015, haviam 23.240 alunos matriculados na rede pública municipal de ensino e atendidos pelo PNAE durante os 200 dias letivos, sendo estes majoritariamente, alunos do Ensino Fundamental. As compras institucionais de alimentos preferencialmente orgânicos e provindos da agricultura familiar, como previsto por lei, é realizada das cooperativas regionais. A instituição responsável pelo fornecimento dos alimentos para as escolas municipais é a Cooperativa de Produção e Desenvolvimento Rural dos Agricultores Familiares de Santa Maria RS (COOPERCEDRO)³, com exceção apenas na entrega do leite e iogurte, que é realizada pela Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma (CAMNPAL). A maior parte desses produtos são pertencentes ao grupo de “alimentos frescos”.

³ A COOPERCEDRO possui 150 associados, dos quais 131 possuem a DAP. Dentre os principais produtos comercializados, estão: Alface, Aipim, Arroz, Batata doce, Cheiro verde, Couve folha, Espinafre, Feijão, Laranja e Repolho. Vale ressaltar que apenas 5 associados se encontram em vias de obtenção de selo de certificação de produtos orgânicos.

A Prefeitura Municipal cedeu com permissão de uso de um prédio e um veículo à COOPERCEDRO, para o recolhimento e distribuição dos alimentos às escolas. Considerando o elevado número e a distância entre as diferentes locais, evidencia-se a dificuldade em cumprir uma frequência semanal de entrega dos alimentos à todas as escolas municipais⁴. A prestação de contas é realizada pelas escolas duas vezes ao ano, ou uma vez a cada semestre. Segundo a representante da Prefeitura Municipal, todas as escolas são fiscalizadas e não há casos em que não realizam a prestação de contas, em conformidade com as exigências do Programa.

Cabe frisar que o estudo de caso se valeu da aplicação de questionários e entrevistas a representantes das escolas responsáveis pela merenda escolar, sendo que estas foram efetuados “in loco” nas nove escolas municipais, que compõem a amostra deste estudo, além da fonte de dados secundários. Em 2015, o número de alunos das 9 escolas pesquisadas ficou entre 382 e 820. A idade das escolas oscila entre 64 (da mais antiga) e 9 (da mais jovem). Nas escolas participantes da pesquisa todos os alunos têm acesso à alimentação escolar⁵.

Os representantes das escolas, quando questionados se concordam com a metodologia de cálculo dos valores que são repassados e referentes à merenda escolar, 22% responderam que concordam com a metodologia e 78% responderam que não concordam, pelos motivos: 56% responderam que o valor repassado deveria ser maior e 22% responderam que - referente aos produtos alimentares repassados às escolas - nem sempre esses alimentos iriam ao encontro do que seria almejado pelos alunos em sua dieta alimentar. Esse resultado é explicado pelos gestores consultados em razão das seguintes situações ou de ambas: a) por se tratarem de produtos “frescos”, portanto, contam com maior perecibilidade; b) os hábitos alimentares fora do ambiente escolar são diferenciados.

Todas as escolas são fiscalizadas quanto ao cumprimento das diretrizes e prestação de informações solicitadas pelos representantes da Prefeitura Municipal acerca dos requerimentos do PNAE. Com relação ao questionamento “o Estado fornece condições necessárias para a escola se adequar as normas estabelecidas pelo PNAE?”, 78% dos gestores escolares responderam afirmativamente, 22% responderam que a estrutura merece aprimoramento nos requisitos de gestão. Com relação à quantidade de alimentos repassados às escolas, apenas 22% dos entrevistados afirmaram suficiência em relação aos requerimentos das necessidades alimentares dos alunos e 69 % afirmaram que as quantidades de

⁴ Tal evidencia é corroborada por informações obtidas nas escolas, de que as entregas normalmente são efetuadas uma vez a cada duas semanas.

⁵ Apesar da garantia ao acesso, há escolas em que parte dos alunos trazem algum alimento escolar de casa, sendo que outra parcela adquire lanches em pontos de venda próximos às escolas. Em geral, tal fato foi observado com maior frequência, nas escolas situadas no perímetro de expansão da zona urbana. Não foi efetuada uma pesquisa mais pontual acerca dos motivos que levam a tal situação, porém uma das razões – certamente - decorre do fato de que estes espaços territoriais, normalmente concentram famílias e/ou pessoas com renda mais elevada em relação ao entorno, composto por vilas e bairros normalmente com maior proporção de famílias pauperizadas. Vale ressaltar que, em alguns casos, há representantes de escolas que foram enfáticos em informar que, se todos os alunos aderissem à alimentação escolar fornecida pelas escolas, esta não seria suficiente para o atendimento adequado a todos os estudantes matriculados.

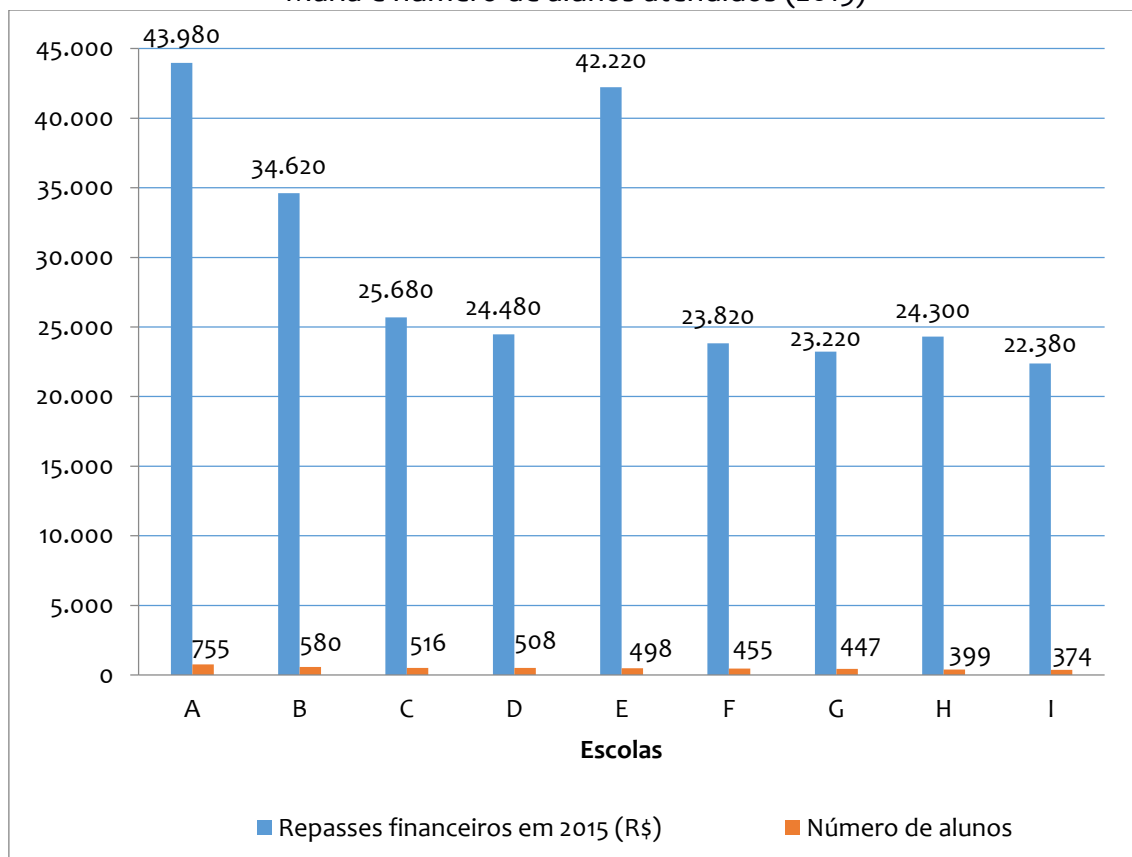
alimentos repassadas são insuficientes e 9% optaram por não responder a esse questionamento.

Com relação ao que deveria ser mudado no PNAE com a finalidade de melhorar o programa, 67% dos gestores escolares responderam que deveria ser aumentada a quantidade de alimentos repassados, por não ser suficiente para complementar o cardápio proposto pela nutricionista do município e 33% responderam que os 30% dos recursos monetários do PNAE deveriam ser repassados diretamente para que as escolas procedessem as compras institucionais. Vale ressaltar que a entidade executora dos recursos PNAE no caso das escolas estaduais do Rio Grande do Sul é a gestão escolarizada, cujas especificidades que subjazem sua dinâmica, já foram explicitadas na seção 4. Vale aqui evidenciar a visão do presidente da COOPERCEDRO, que julga que a gestão dos recursos escolarizada é mais burocrática e possui um custo superior de operacionalização do que na gestão centralizada. Para o representante da cooperativa, se implantada a gestão total pelas prefeituras municipais, haveria maior controle sobre os produtos que efetivamente seriam entregues nas escolas para a alimentação escolar.

Com o intuito de compreender melhor as particularidades acerca dos valores monetários⁶ por aluno, isto é, a parcela repassada às escolas municipais de Santa Maria, organizou-se as informações quantitativas de valores mensais. Destarte, a Figura 2 mostra que os valores médios por aluno nas 9 escolas pesquisadas é R\$ 58,41 e a escola que possui o maior dispêndio mensal para a alimentação escolar é a de codinome E, com R\$ 84,78 de gasto mensal médio por aluno. Considerando a média de 20 dias letivos mensais, o gasto diário médio por aluno é de R\$ 2,92 por dia. Ao operar a somatória desse valor com os repasses de alimentos via Prefeitura Municipal, tem-se que o valor médio diário para a alimentação escolar por aluno, nas escolas municipais de Santa Maria, é de R\$ 4,17.

⁶ Trata-se dos 70% da verba orçamentária para a alimentação escolar, efetuada diretamente pelas escolas municipais de Santa Maria (RS).

Figura 2 – Repasses financeiros mensais do PNAE às escolas municipais de Santa Maria e número de alunos atendidos (2015)



Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa de campo (2015).

De acordo com o Quadro 1, os principais produtos adquiridos pelas escolas para a alimentação escolar são, majoritariamente, os industrializados. Apesar da maior parte dos recursos para a alimentação escolar ainda serem disponibilizados para as escolas, a aquisição desses produtos ocorre de forma complementar àqueles adquiridos pela Prefeitura Municipal de Santa Maria, e posteriormente repassados para as escolas.

Quadro 1 - Principais alimentos adquiridos com recursos monetários repassados pelo PNAD (2015) às escolas de Santa Maria

Escolas	Principais Produtos Adquiridos
A	Arroz, farinha (trigo e milho), óleo, sal, massa, chocolate em pó, algumas frutas e legumes
B	Carne, cebola, óleo, extrato de tomate, pão
C	Carne, frutas, arroz, feijão, massa, suco, leite em pó
D	Carne, arroz, biscoito, massa, feijão, pão, frutas, legumes
E	Carne, arroz, feijão, massa, frutas, açúcar
F	Arroz, feijão, massa, leite, pão, carne, legumes, frutas
G	Carne, arroz, feijão, pão, massa, legumes, frutas
H	Feijão, arroz, carne, pão, massa, suco, frutas
I	Carne, feijão, arroz, massa, pão, legumes, frutas

Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa de campo (2015).

Em 100% dos casos, os entrevistados relataram que são efetuados pelas escolas três orçamentos para aquisição dos produtos alimentares. Para tal, é promovida uma pesquisa de preços, compreendendo pelo menos três orçamentos, adquirindo-se os produtos do orçamento de menor valor. Apenas 11% dos entrevistados responderam terem pago valores superiores, privilegiando à qualidade dos alimentos.

Sobre a condução das atividades relativas à composição das dietas específicas para cada nível de ensino propostos pelo Programa, 78% escolas seguem rigorosamente a orientação e 22% das escolas não seguem. As escolas que não seguem as orientações descritas no Manual de Alimentação de acordo com o Ministério da saúde, em consonância com a OMS, que preconiza dietas diferenciadas conforme a idade dos alunos, justificam suas ações devido a observação de que os alunos em geral aceitariam melhor a alimentação escolar quando disponibilizada a mesma para todos.

Ainda de acordo com as informações apresentadas no Quadro 1, observa-se que em 44% das escolas de Santa Maria a maioria dos produtos adquiridos são semi-industrializados e, em 33%, além desses produtos, são adquiridos alguns alimentos *in natura*. Em 23% das escolas, a maioria dos produtos adquiridos é semi-industrializada.

Em 44% dos casos, os representantes das escolas visitadas afirmaram que há problemas com relação aos produtos entregues pela Prefeitura municipal. Deste total, 75% dos entrevistados reiteram, como o problema principal, a baixa qualidade dos produtos e 25% os frequentes atrasos na entrega. Em 100% dos casos, os representantes das escolas afirmaram que realizam prestação de contas semestralmente, mediante apresentação de documentos do processo de licitação de compra e venda da alimentação escolar. Igualmente, quando indagados acerca da fiscalização, todos responderam que esta é efetuada regularmente. Vale ressaltar que o PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Mais recentemente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o Ministério da Educação organizaram algumas ferramentas de divulgação institucional e que permitem o controle social da política pública do PNAE. O Paineiro de Preços do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é exemplo de plataforma acessível à população e que possibilita consultas às estatísticas de compras (preços praticados, informações sobre demandas, entre outros). As informações disponíveis para o município de Santa Maria são correspondentes ao ano de 2017, período em que é possível discriminar o volume de compras adquiridos da agricultura familiar e demais fornecedores de produtos alimentícios.

A tabela 3 indica que, em 2017, foram adquiridos – em produtos equivalentes - R\$ 894.442,53 da agricultura familiar e R\$ 783.960,40 de outros fornecedores. O volume de compras de produtos alimentares não ofertados pela agricultura familiar é de R\$ 546.692,60. Assim sendo, as compras com a agricultura familiar representaram 40,19% do total de aquisições em Santa Maria (FNDE, 2020).

Ademais, em 2017, a produção adquirida da agricultura familiar apresenta preços diferenciados em reação àqueles provenientes de fornecedores não

vinculados a agricultura familiar. A opção de compras de produtos alimentícios pelo PNAE em Santa Maria vem privilegiando a aquisição de parcela significativa de alimentos frescos e de qualidade, mesmo que parte destes apresentem preços consideravelmente superiores em relação aos do mercado convencional, tais como: alface, brócolis, cheiro verde, couve manteiga espinafre e sucos.

Estas também foram constatações do estudo realizado por Schabarum e Triches (2019), que perceberam que no Paraná a maioria dos preços pagos aos agricultores familiares que acessam ao PNAE é maior do que os praticados na Ceasa, de forma a incorporarem gastos com logística e outros encargos aos valores dos produtos comercializados. As autoras apresentam a importância deste mercado institucional para o desenvolvimento rural e para a promoção da SAN, além de defenderem que “os preços pagos aos agricultores familiares devem ser atrativos e justos, sem prejudicar a racionalização do gasto público. Chegar neste equilíbrio é um desafio às Entidades Executoras, mas primordial para o sucesso desta política” (SCHABARUM; TRICHES, 2019, p. 60).

De fato, a eficiência da aplicação dos recursos públicos e o atendimento às demandas escolares devem ser diretrizes do PNAE. Todos têm responsabilidades no processo de compra, distribuição e oferta alimentar nas escolas. Para tanto, os esforços em gestão e fiscalização são indispensáveis, de forma que haja maior controle social e coordenação local das ações desempenhadas pelos diferentes agentes participantes da política.

Tabela 3 – Estatísticas de compras de produtos alimentícios pelo PNAE em Santa Maria (2017)

Produtos alimentícios	Compras da Agricultura Familiar			Fornecedores não vinculados à Agricultura Familiar		
	Quantidade total (u. m.)	Valor médio (R\$/u. m.)	Valor total adquirido (R\$)	Quantidade total (u. m.)	Valor médio (R\$/u. m.)	Valor total adquirido (R\$)
Abóbora (kg)	218,00	2,82	643,90	937,44	2,11	2.238,35
Alface (kg)	2.638,00	8,78	24.227,37	116,00	1,61	193,23
Alface (maço)	-	-	-	1.605,48	1,81	2.619,66
Arroz tipo 1 (kg)	11.755,00	2,60	28.068,95	16.639,00	2,71	41.459,09
Banana (kg)	19.141,56	4,20	78.945,29	12.136,19	3,12	38.095,22
Batata doce (kg)	2.039,67	2,94	6.078,23	884,39	2,68	2.417,40
Bebida láctea (l)	552,35	3,79	83.161,67	4.403,00	3,19	13.192,12
Beterraba (kg)	3.941,00	3,25	12.217,30	839,82	2,55	2.215,67
Brócolis (kg)	9,00	16,54	133,68	134,00	3,22	452,05
Carne bovina resfriada/congelada (kg)	5.450,00	19,64	120.877,51	39.294,97	16,05	250.422,86
Cebola (kg)	750,00	3,56	2.670,00	7.806,25	2,27	18.793,72
Cenoura (kg)	5.062,21	3,48	17.245,74	2.265,19	2,65	6.009,50
Cheiro verde (kg)	645,00	11,44	7.224,05	50,00	1,67	83,73
Couve manteiga (kg)	846,00	7,32	6.276,61	32,00	2,64	82,29
Espinafre (kg)	6,00	7,19	43,14	214,00	2,65	568,10
Farinha de milho amarela (kg)	1.263,00	2,82	3.947,02	4.702,00	2,44	12.002,99
Feijão preto (kg)	4.134,00	6,22	26.536,96	5,26	33.155,24	6.536,98
Frango, coxa e sobrecoxa (kg)	7.131,00	9,21	67.971,82	18.645,58	6,54	116.367,90
logurte, diversos sabores (l)	3.291,00	7,13	23.205,58	591,00	4,09	2.009,88
Laranja (kg)	7.713,45	2,12	16.745,75	4.724,42	2,05	9.050,75
Leite de vaca integral, em pó (l)	9.838,00	20,83	214.432,58	9.803,00	2,53	23.504,81
Leite de vaca integral, UHT (kg)	-	-	-	4.136,96	22,76	91.254,68
Macarrão de trigo (kg)	2.026,50	8,92	21.332,00	8.253,15	5,45	42.023,94
Mandioca picada e/ou descascada (kg)	5.795,00	5,71	34.140,54	824,00	4,90	4.351,67
Maçã (kg)	5.818,00	4,89	28.802,41	7.402,76	3,99	28.593,23
Ovo de galinha (dúzia)	2.801,00	5,82	16.598,41	3.076,00	4,58	14.202,79
Repolho (kg)	3.287,31	2,31	7.408,33	5.157,72	2,36	3.558,22
Suco integral/natural (l)	3.088,00	13,29	40.123,85	4.134,00	7,23	22.921,19
Tomate salada (kg)	1.232,00	4,37	5.383,84	8.379,81	3,26	28.738,47

Fonte: FNDE (2020).

* u.m. - Unidade de medida.

6 Considerações finais

Com o objetivo central de explicitar a operacionalização do PNAE nas escolas municipais de Santa Maria (RS), promoveu-se inicialmente uma contextualização histórica do Programa PNAE, que em seus desdobramentos mais recentes, vem incorporando os princípios da SAN, principalmente por criar mecanismos que incitam a participação da agricultura familiar cooperada e com produção orgânica como ofertante de pelo menos 30% dos produtos que compõe a merenda escolar dos municípios brasileiros. Observou-se que o município de Santa Maria vem cumprindo com a diretriz do PNAE que determina este percentual de gastos provenientes da agricultura familiar ou empreendedor familiar rural e que teve aumento progressivo significativo no montante de dispêndios. No ano de 2017, as compras com a agricultura familiar representaram 40,19% do total de aquisições nas escolas municipais de Santa Maria.

O estudo promove um detalhamento de aspectos capazes de inferir acerca do *modus operandi* dessa política pública no município de Santa Maria, a partir da investigação que contempla a percepção dos principais agentes institucionais diretamente envolvidos na merenda escolar, principalmente os gestores escolares. Pode-se vislumbrar que as principais instituições identificadas nos processos das compras institucionais e norteadoras da dinâmica do PNAE em seu conjunto podem ser identificadas como sendo nucleadas pelo tripé: escolas, Prefeitura Municipal e cooperativas de agricultores familiares.

Com relação à forma de gestão do PNAE nas escolas municipais de Santa Maria, foi evidenciado que os recursos federais são executados, em todas as suas fases, pela Prefeitura Municipal, que além de administrar e prestar contas dos recursos junto ao FNDE, é responsável pela aquisição, logística e distribuição dos alimentos, além da elaboração dos cardápios por duas nutricionistas contratadas por essa entidade. As principais percepções dos responsáveis pela alimentação nas escolas podem ser sumarizadas como: a) parte dos entrevistados acredita que os recursos seriam melhores administrados se a gestão fosse escolarizada; b) o “frescor” dos alimentos leva à perda de qualidade devido à maior perecibilidade de alguns produtos; c) possível desconexão entre expectativas dos alunos e oferta de alimentos aos escolares.

Para a maioria dos gestores escolares participantes da pesquisa, a ideia é de cada escola poderia promover melhor escolha dos produtos que julgassem necessários e a redução da qualidade física do produto na entrega. Ressalta-se, pois, que essas percepções per si não são suficientes para o incentivo à transição para outro formato de gestão.

O cardápio da alimentação escolar, de acordo com as nutricionistas da Prefeitura Municipal de Santa Maria, respeita a cultura alimentar da localidade e os alimentos adquiridos provêm da cooperativa COOPERCEDRO, que vem estimulando a produção dos agricultores familiares do local e região. A pesquisa mostra que, apesar das compras institucionais no caso estudado estarem formalmente de acordo com as diretrizes do PNAE, ainda há que se superarem obstáculos, tal como a obtenção de Selo de Certificação Orgânica por todos os agricultores familiares pertencentes a essa cooperativa, uma vez que apenas 5 famílias pertencentes à COOPERCEDRO estão em vias de obtenção do referido selo.

Além disso, foi visto que não há um consenso entre os diferentes atores institucionais envolvidos em relação a melhor forma de gestão de recursos do PNAE. Sobretudo, há debates indispensáveis que merecem lugares de destaque na agenda de discussões. Um deles é discutir as atitudes éticas entre as instituições envolvidas, uma vez que se trata de uma política transversal, que pode gerar comportamentos oportunistas, o que dá margem a manifestações de interesses dos mais diversos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N.; GOMES JUNIOR, N. N. Segurança alimentar e nutricional como princípio ético social de orientação de políticas públicas nacionais. In. ALMEIDA FILHO, N. RAMOS, P. (org.). **Segurança alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Editora Alínea, 2010.

ARAUJO, L. R. S. et al. Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 11, p. 1-9, 2019.

BAKER, M. J. Selecting a research methodology. **The Marketing Review**, v.1, p. 373 - 397, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. **Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). PNAE. 2014**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. **Lei n. 11.326/2006, de 24 de julho de 2006**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 5 mai. 2019.

_____. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. **Alimentação escolar:** um dos fundamentos para uma educação de qualidade. 2. ed., atual. – Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2008. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pnae_conteudo.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. **Resolução/CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. **Resolução/CD/FNDE n. 67, de 28 de dezembro de 2009.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000067&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. **Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **Resolução FNDE/ CD/nº032, de 10 de agosto de 2006.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000032&seq_ato=000&vlr_ano=2006&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **Vamos cuidar do Brasil com escolas sustentáveis:** educando-nos para pensar e agir em tempos de mudanças socioambientais globais. Disponível em: <http://conferenciainfanto.mec.gov.br/images/pdf/livreto_escola_sustentavel_isbn_final.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

_____. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição.** Brasília: MS; 2003. Disponível em: <<http://dab.saude.gov.br/portaldab/pnan.php>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Declaração Pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável**, 2011. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/carta-politica-da-4a>>

[conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional](#)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Second International Conference on Nutrition (ICN2)**. Rome: FAO, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/about/meetings/icn2/en/>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

FLAVIO, E. F. et al. Avaliação da alimentação escolar oferecida aos alunos do ensino fundamental das escolas municipais de Lavras, MG. **Ciênc. agrotec.** v. 32, n. 6, Lavras, 2008.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Painel de Preços do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-painel-precos>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

FREITAS, J. **Sustentabilidade - Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GOMES JUNIOR, N. N.; ALMEIDA FILHO, N. Segurança alimentar e nutricional como princípio ético social de orientação de políticas públicas nacionais. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Orgs.). **Segurança alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Editora Alinea, 2010.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, out. 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431690>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

IULIANO et al. Educação nutricional em escolas de ensino fundamental do município de Guarulhos-SP. **Revista O Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 33, n.3, p 264-272, 2009.

MACHADO, P. M. O. et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 12, p. 4153-4164, 2018.

MALUF, R. S. J.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. **Caderno segurança alimentar**, 2002. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar_000gvxlxeoq02wx7haog934vgwlj72d2.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2019.

MORAES, I. M.; ZANATTA, L.; SILVEIRA, T. M. **Cartilha de orientação sobre a fiscalização da alimentação escolar terceirizada no âmbito da rede pública estadual**

de ensino de Santa Catarina. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 2011.

ONU-BR, Organização das Nações Unidas – Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Documentos Temáticos.** Brasília: ONU, 2017.

OLIVEIRA, S. I. de; OLIVEIRA, K. S. Novas perspectivas em educação alimentar e nutricional. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 495-504, 2008.

ORTEGA, A. C.; VIAN, C. E. F.; COUTO, E. P.; ALMEIDA FILHO, N.; BELIK, W. Segurança alimentar: evolução conceitual das políticas públicas na América Latina. In: ORTEGA, A. C. et al. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento.** São Paulo: Editora Alínea, 2007.

PEREIRA, J. V. I. Sustentabilidade: diferentes perspectivas, um objectivo comum. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 14, n. 1, p. 115-126, 2009.

RIBEIRO, H.; JAIME, P. C.; VENTURA, D. Alimentação e sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 185-198, 2017.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 49-62, 2019.

SONNINO, R.; SPAYDE, J; ASHE, L. Políticas Públicas e a construção de mercados: percepções a partir de iniciativas de merenda escolar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar. Desafios para o desenvolvimento rural.** Porto Alegre: UFRGS, 2016, p. 311-329.

TRICHES, R. M. Promoção do consumo alimentar sustentável no contexto da alimentação escolar. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 13, p. 757-771, 2015.

TURPIN, M. E. **A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia da segurança alimentar.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) -. Universidade Estadual de Campinas, 2008.

VASCONCELOS, F. A. G. et al. (Org.). **Manual de orientação para a alimentação escolar na educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e na educação de jovens e adultos.** Brasília: PNAE: CECANE-SC, 2012.

Rita Inês Paetzhold Pauli. Professora Associada. Universidade Federal de Santa Maria. Professora Associada. Rua Adão Schneider, nº202, ap.101. Bairro Presidente João Goulart, Santa Maria - RS. E-mail: rita.pauli@gmail.com

Kellen Steindorff. Economista. UFSM. Graduação. Avenida Praia de Belas, nº739, ap.43. CEP:90110-001. Porto Alegre - RS. Steindorff.kelen@gmail.com

Sibeles Vasconcelos de Oliveira. Doutora. Universidade Federal de Santa Maria. Professora Associada. Rua Esmeralda, nº420, Bairro Camobi, CEP:97110767, Santa Maria -RS. E-mail: sibeles.ufsm@gmail.com

Luana Sanfelice Marinho. Economista. UFSM. Graduação. Rua Jardim da Serra, nº 2658, Bairro Km 23. Itaara – SM. E-mail: lulusanfelice@hotmail.com

Submetido em:17/11/2018

Aprovado em: 15/03/2020

Como citar: PAULI, Rita Inês et al. A Operacionalização do Programa Nacional De Alimentação Escolar nas Escolas Municipais de Santa Maria (RS). **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1371-1395, set. 2020. ISSN 1982-6745. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.11339>.

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- a. Fundamentação teórico-conceitual e problematização: Rita, Kellen e Luana
- b. Pesquisa de dados e análise estatística: Rita, Sibeles e Luana
- c. Elaboração de figuras e tabelas: Sibeles e Luana
- d. Fotos: não há
- e. Elaboração e redação do texto: Rita e Sibeles
- f. Seleção das referências bibliográficas: Rita Kellen, Sibeles e Luana

Fontes de financiamento: Não há.