



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ADRIANA DUARTE DOS SANTOS MOREIRA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA REDE
MUNICIPAL DE FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DAS
PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS**

FORTALEZA

2024

ADRIANA DUARTE DOS SANTOS MOREIRA

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA REDE
MUNICIPAL DE FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DAS
PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, (UFC), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M836p Moreira, Adriana Duarte dos Santos.
O Programa de Alimentação Escolar (PNAE) na Rede Municipal de Fortaleza: : Uma Avaliação em Profundidade das Práticas Sustentáveis na Percepção dos Atores Sociais. / Adriana Duarte dos Santos Moreira. – 2024.
107 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Avaliação em Profundidade. 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 3. Política Pública de Compras . 4. Sustentabilidade. 5. Atores Sociais. I. Título.

CDD 320.6

ADRIANA DUARTE DOS SANTOS MOREIRA

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA REDE
MUNICIPAL DE FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DAS
PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, (UFC), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em 28/05/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Alessandra de Oliveira Maciel
Secretaria Municipal da Educação (SME)

Ao meu marido, meu eterno amor, minha fonte
de inspiração diária, exemplo de ser humano
íntegro na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, a Deus, que sempre me guia, protege-me e me abençoa em todas as etapas da minha vida, e a Nossa Senhora por cuidar tão bem de mim.

À minha família, meu amor maior: meu esposo Airton, por sempre ser o meu suporte na realização dos meus sonhos, ensinando-me a caminhar, mesmo diante das dificuldades; Airton Filho, por ser o maior orgulho da minha vida, sempre me impulsionando a ser melhor a cada dia; minha nora Iohana, pelo exemplo de dedicação e estudo, enfim, por estarem sempre segurando a minha mão em minha vida.

Aos meus pais, meu pai, *in memoriam*, quanto orgulho da pesquisadora que me tornei, e minha mãe que, em seus 92 anos, diariamente, me diz que o conhecimento é tudo.

Aos meus sogros, *in memoriam*, pela memória afetiva que trago em minha vida, exemplos de fé, simplicidade e superações para todos os meus dias.

Aos meus irmãos Flauber, Vlauber e Clauber por todo carinho e motivação na realização dessa conquista, em especial à Onairda, que sempre afetou positivamente a minha vida e sempre me acompanhou das primeiras letras a minha vida profissional.

Aos(Às) meus(minhas) cunhados(as) por sempre terem sido a minha maior rede de apoio, principalmente nos momentos de estudo e dedicação ao trabalho, em especial à Luzia, que sempre me apoiou em meus projetos.

Ào Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira, meu orientador, por acreditar em uma professora (iniciante na pesquisa), minha eterna gratidão pela aprendizagem e por me motivar na ampliação da minha vida acadêmica através da minha pesquisa.

À Profa. Dra. Emanuelle Araujo Silva e ao Prof. Dr. Márcio de Souza Porto, pelas sugestões significativas na banca de qualificação, o que favoreceu significativamente a qualidade desta dissertação.

À Profa. Dra. Alessandra de Oliveira Maciel e ao Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso, pelas valiosas contribuições e ensinamentos dedicados aos meus escritos.

À querida Regina Cláudia Solón Fernandes, por me ajudar a estudar, escrever e respirar, por me trazer para pertinho de Deus todas as vezes, inclusive, nos momentos difíceis da caminhada.

Às minhas amigas Adelaide, Mirelle e Lidiana por me motivarem, apoiando-me nos estudos, tornando meu sonho uma realidade, ao ingressar no mestrado.

Aos colegas da Turma de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), pelo compartilhamento de saberes e de experiências.

À Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza, pela valorização enquanto servidora pública, na realização do mestrado profissional, favorecendo um vasto campo para pesquisas e aprofundamento de diversos saberes.

Aos colegas da Coordenadoria de Provimentos da Rede Escolar (COEPRO), que através da gerência na Célula de Alimentação Escolar, possibilitou o encantamento pelo meu tema de pesquisa.

Às nutricionistas, engenheiras de alimentos e técnicos que compartilharam seus conhecimentos, minha eterna gratidão pelo trabalho que realizam, contribuindo diretamente com a garantia de sucesso da maior política pública de segurança alimentar no país.

Enfim, a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, eterna gratidão pela compreensão nos dias de luta e dias de glória, enfim, vocês me ajudaram a permanecer firme no caminho.

“A busca do bem comum é também lutar por políticas públicas, onde direitos e deveres são os pilares para a construção de um novo jeito de se viver em sociedade” (Missura, Celina).

RESUMO

Ao longo da história da educação brasileira, a merenda escolar, programa iniciado no Brasil em 1955, passou por mudanças significativas por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tal fato teve como consequência o aumento na aquisição dos produtos da agricultura familiar no município de Fortaleza. Atualmente, esse contexto motivou a pesquisa deste trabalho, tendo como objetivo geral avaliar a percepção dos atores sociais envolvidos no contexto do PNAE, identificando as práticas sustentáveis quanto ao que é realizado adequadamente e o que necessita ser aperfeiçoado e como objetivos específicos: compreender o funcionamento do PNAE, identificando as fragilidades e as fortalezas de natureza técnica e do contexto político, relacionando aos fatores que contribuem e dificultam a agricultura familiar no município, analisar a efetivação (ou não) dos objetivos propostos do PNAE quanto à eficiência e à eficácia da política pública de compras e identificar como os atores sociais participam do programa e suas percepções sobre sustentabilidade. Desse modo, optamos pela pesquisa documental de abordagem qualitativa, fundamentada na Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008, 2011). Foram analisados os documentos norteadores do Programa, chamadas públicas e pregões eletrônicos, reportagens e cardápios da Secretaria Municipal de Fortaleza. Como estratégias de coleta de dados, foram utilizadas a entrevista semiestruturada e a observação. A pesquisa de campo envolveu, ao todo, 12 atores sociais que trabalham diretamente com o PNAE. Os dados de natureza qualitativa, oriundos da coleta em campo, foram analisados valendo-se da Análise de Conteúdo (Bardin, 2011). Para analisar a dinâmica do processo, destacamos Costa (2013), Lopes (2014) e Sambuiche *et al.* (2012). Quanto à efetivação (ou não) dos objetivos propostos do PNAE, recorreremos às obras de Arretche (2001), Wanderley (2011) e Salgado *et al.* (2015). Na investigação de como os atores sociais participam na perspectiva da sustentabilidade, ressaltamos Moraes (2014), Bezerra (2018) e Melgaço (2021). Constatamos que, apesar de ser uma política pública eficaz, apresenta grandes desafios quanto à promoção do desenvolvimento sustentável e às condições de comercialização da agricultura familiar, necessitando de maior investimento financeiro em que a *per capita* tenha correção anual como a formação dos atores sociais do programa, visto que Fortaleza é a quarta maior rede e a primeira capital da região Nordeste em números de estudantes matriculados.

Palavras-chaves: Avaliação em Profundidade; Programa Nacional de Alimentação Escolar; política pública de compras; sustentabilidade; atores sociais.

ABSTRACT

Throughout the history of Brazilian education, school meals, a program started in Brazil in 1955, underwent significant changes through the National School Meal Program (PNAE). This fact resulted in an increase in the acquisition of family farming products in the municipality of Fortaleza. Currently, this context motivated the research of this work, with the general objective of evaluating the perception of the social actors involved in the context of the PNAE, identifying sustainable practices in terms of what is carried out properly and what needs to be improved and as specific objectives: understanding the functioning of the PNAE, identifying the weaknesses and strengths of a technical nature and the political context, relating the factors that contribute to and hinder family farming in the municipality, analyzing the implementation (or not) of the PNAE's proposed objectives regarding the efficiency and effectiveness of the policy public purchasing process and identify how social actors participate in the program and their perceptions about sustainability. Therefore, we opted for documentary research with a qualitative approach, based on In-Depth Assessment (Rodrigues, 2008, 2011). The Program's guiding documents, public calls and electronic auctions, reports and menus from the Municipal Secretariat of Fortaleza were analyzed. As data collection strategies, semi-structured interviews and observation were used. The field research involved, in total, 12 social actors who work directly with the PNAE. The qualitative data, originating from field collection, were analyzed using Content Analysis (Bardin, 2011). To analyze the dynamics of the process, we highlight Costa (2013), Lopes (2014) and Sambuiche et al. (2012). Regarding the implementation (or not) of the proposed objectives of the PNAE, we resorted to the works of Arretche (2001), Wanderley (2011) and Salgado et al. (2015). In investigating how social actors participate from the perspective of sustainability, we highlight Moraes (2014), Bezerra (2018) and Melgaço (2021). We note that, despite being an effective public policy, it presents major challenges in terms of promoting sustainable development and the commercialization conditions of family farming, requiring greater financial investment in which the per capita has annual correction as well as the training of social actors in the program, since Fortaleza is the fourth largest network and the first capital in the Northeast region in terms of number of enrolled students.

Keywords: In-depth Assessment; National School Feeding Program; public purchasing policy; sustainability; social actors.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	55
Figura 2 – PNAE – Consulta.....	58
Figura 3 – Ações de combate ao desperdício.....	79
Figura 4 – Receitas.....	80
Figura 5 – Resíduos sólidos.....	81
Figura 6 – Gêneros alimentícios.....	84
Figura 7 – Depósito central.....	87
Figura 8 – Depósito escolar.....	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Objetivos e a proposta da Avaliação em Profundidade.....	23
Quadro 2 –	Educação alimentar e nutricional no PNAE: atores sociais e possibilidades de atuação.....	27
Quadro 3 –	Enquadramento dos Programas que trabalham com Agricultura Familiar.....	45
Quadro 4 –	Modalidades de ensino e valores de <i>per capita</i> 2016 – 2023.....	54
Quadro 5 –	Parque Escolar da Rede Municipal - abril/2024.....	58
Quadro 6 –	Abastecimento dos gêneros alimentícios.....	59
Quadro 7 –	Dados do Sistema de Gestão de Contas.....	60
Quadro 8 –	Siglas que representam os participantes da entrevista.....	69
Quadro 9 –	Relação modalidades x custos.....	85
Quadro 10 –	Comparativo dos valores de Gêneros Alimentícios.....	86
Quadro 11 –	Refeições diárias.....	88
Quadro 12 –	Pontos de Interseção.....	91

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APLV	Alergia à Proteína do Leite de Vaca
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BPM	Boas Práticas de Manipulação
CEAE	Célula de Alimentação Escolar
CECANE	Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar
CEDEC	Célula de Desenvolvimento Curricular
CEPLOR	Acompanhamento da Execução Orçamentária
CGPAE	Coordenação Geral do PNAE
CGU	Controladoria Geral da União
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CLFOR	Central de Licitações de Fortaleza
CMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Merenda Escolar
COBAL	Companhia Brasileira de Abastecimento
COEF	Coordenadoria de Ensino Fundamental
COEPRO	Coordenadoria Estratégica de Provimentos da Rede Escolar
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONFETRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento
COSAN	Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional
DAAN	Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DCNT	Doenças Crônicas não Transmissíveis

DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DNCr	Departamento da Criança
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FADS	Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAF	Fortalecimento da Agricultura Familiar
FENAME	Fundação Nacional de Material Escolar
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos S.A
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSAN	Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA)
GT	Grupo Técnico
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor de Preços ao Consumidor Amplo
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPREDE	Instituto Primeira Infância
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PFZ	Programa Fome Zero
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
POP	Procedimentos Operacionais Padronizados
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT	Partido dos Trabalhadores
RT	Responsabilidade Técnica
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEDUC	Secretaria de Educação
SIE	Serviço de Inspeção Estadual
SIF	Serviço de Inspeção Federal
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SISAN	Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
SME	Secretaria Municipal da Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TEA	Transtorno do Espectro Autista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	Contextualização.....	16
1.2	Questões norteadoras.....	18
1.3	Relevância da pesquisa.....	20
1.4	Objetivos.....	20
1.4.1	<i>Objetivo geral.....</i>	<i>20</i>
1.4.2	<i>Objetivos específicos.....</i>	<i>20</i>
2	PERCURSOS METODOLÓGICOS: TRAJETÓRIAS DA PESQUISA E ESCOLHA DA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO.....	22
2.1	A perspectiva avaliativa.....	22
2.2	A perspectiva metodológica.....	23
2.2.1	<i>Quanto à abordagem.....</i>	<i>24</i>
2.2.2	<i>Quanto ao levantamento dos dados.....</i>	<i>24</i>
2.2.3	<i>Quanto à análise dos dados.....</i>	<i>26</i>
2.2.4	<i>Lócus de pesquisa.....</i>	<i>28</i>
2.2.5	<i>Procedimentos éticos.....</i>	<i>28</i>
3	O CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: PERCURSOS E TRAJETÓRIAS.....	29
4	AGRICULTURA FAMILIAR: PERCURSO HISTÓRICO E LEGAL.....	39
5	A POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS NA AQUISIÇÃO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO PNAE: DESAFIOS E POSSIBILIDADES.....	52
6	A TRAJETÓRIA DE SER ATOR SOCIAL DO PNAE: ALTERNATIVAS PARA A SUSTENTABILIDADE.....	61
7	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	69
7.1	Análise das entrevistas.....	70
7.1.1	<i>Categorias analisadas.....</i>	<i>70</i>
7.2	Análise das observações.....	78
7.2.1	<i>Categorias analisadas.....</i>	<i>79</i>
7.3	Análise das observações.....	90
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92

REFERÊNCIAS.....	95
APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO E DE COMPROMISSO DA PESQUISADORA.....	102
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	103
APÊNDICE C – ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA.....	106
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	107

1 INTRODUÇÃO

O município de Fortaleza tornou-se a quarta cidade mais populosa do Brasil, com aproximadamente 2,4 milhões de habitantes, conforme os dados do Censo Demográfico de 2022, o que torna as políticas públicas bem desafiadoras quanto ao atendimento de toda população, principalmente as que objetivam integrar sistemas alimentares mais justos e sustentáveis, conforme o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Atualmente, a cidade participa do Programa Fortaleza Cidade Sustentável, o qual reúne uma série de iniciativas rumo à Agenda 2030, plano de ação global criado para erradicar a pobreza e promover a vida digna a todos nas condições que o planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

1.1 Contextualização

Para além dos programas e projetos, as políticas públicas são direcionadas para os distintos setores da sociedade, o que, por meio da descentralização e da participação popular, possibilita o alcance dos maiores benefícios, seja na construção, nos desafios, seja na avaliação. Afinal, como argumenta Massardier (2011, p. 70), “as políticas são construções sociais, especialmente construções sociais da realidade, cujas evidências funcionais (técnicas...) representam apenas uma das possibilidades”. Diante dessa realidade, temos grandes desafios na perspectiva das políticas públicas, sobretudo em permear o conceito de sustentabilidade, em que a alimentação tem um papel fundamental, garantindo comida saudável e adequada, bem como preservando os recursos naturais a fim de possibilitar uma vida digna e equilibrada para todos.

No Brasil, conforme o relatório das Organização das Nações Unidas (ONU) de julho de 2023, destaca-se que 21 milhões de pessoas não têm o que comer todos os dias e outras 70,3 milhões apresentam insegurança alimentar, o que retrata um cenário preocupante, similar ao que o atual Ministro da Educação Camilo Santana enfatizou na abertura do II Congresso Internacional de Alimentação Escolar, indicando que a refeição distribuída na merenda escolar é a única ou a principal, na maioria dos casos, no cotidiano de muitos estudantes nas escolas públicas no estado do Ceará.

Ressaltamos a importância de pesquisar políticas públicas por se relacionar com a qualidade do planejamento no setor público em virtude de comprometer a qualidade de vida dos cidadãos em todas as áreas, inclusive na educação. Com a aprovação da Declaração

Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a qual consolidou o direito à alimentação, em 1954, o Ministério da Educação e Saúde, historicamente integrado aos demais ministérios, criou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955 com o objetivo de garantir a alimentação escolar dos estudantes matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Cumpre destacar que acreditamos na importância relativa dessa política.

O programa em estudo dialoga com os princípios da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com ações alinhadas de sustentabilidade, destacando-se a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos na produção de alimentos, na promoção da agricultura familiar e nas práticas da agroecologia, além da garantia quanto à qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos sendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) responsável pela definição das regras e normas do PNAE.

Tem como objetivo o atendimento às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento, promovendo a formação de hábitos alimentares saudáveis, conforme a Lei n.º 11947, de 16 de junho de 2009, a Resolução CD/FNDE n.º 06/2020, a qual dispõe quanto ao atendimento da execução do programa, e a Lei n.º 14.660, de 24 de agosto de 2023, que orienta a aquisição dos produtos da agricultura familiar (Brasil, 2020, 2023).

Conforme o FNDE, o PNAE é considerado o maior programa na área de alimentação escolar no mundo, possuindo 6 importantes diretrizes: a universalidade do atendimento, a alimentação saudável e adequada, o respeito às diferenças biológicas, a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional, a participação da comunidade educativa no controle social e o apoio ao desenvolvimento sustentável. Ressaltamos que, por se tratar de uma política pública antiga, ao longo de seus (quase) 70 anos e próximo de completar 15 anos da Lei n.º 14.660, vem passando por diversas gerações, porém com a especificidade de atendimento nas unidades escolares, que são espaços de sistematização do saber socialmente construído, apresentando diferentes desafios na responsabilidade de oferecer as melhores condições para o desenvolvimento dos estudantes quanto aos seus aspectos sociais, cognitivos e afetivos.

Assim, Schein (2009, p. 414) destaca que “[...] todo grupo organizacional tem uma história em comum, ao longo da qual seus membros resolvem problemas e desafios, construindo entendimentos sobre as maneiras adequadas de percebê-los, aproveitá-los e resolvê-los”. Sendo assim, toda política pública envolve a realidade a qual se busca intervir, e

isso se dá por meio do “referencial de uma política pública”, em que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações.

Nesse sentido, é importante mencionar as motivações pessoais que fizeram a pesquisadora eleger como temática de discussão a alimentação escolar na rede municipal. Em 2001, ingressou na rede municipal como professora nível médio (antigo 3º pedagógico), em seguida, já pedagoga, lecionou em turmas dos anos iniciais do ensino fundamental (1º aos 5º anos) e na alfabetização de jovens e adultos. Após cinco anos, ao concluir sua especialização em gestão escolar, participou do processo de seleção interna para gestor, período em que foi diretora por oito anos, quando novamente participou de outra seleção interna para orientadores de estudo do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa para atuar na formação de professores do ensino fundamental do município de Fortaleza.

Desse modo, realizou formação e acompanhamento pedagógico aos professores do ciclo de alfabetização, ampliando para o grupo de coordenadores pedagógicos no Distrito de Educação 3 e, em 2018, atuou na SME, acompanhando a formação dos formadores da rede de ensino. Logo em seguida, esteve na Célula de Desenvolvimento Curricular, na elaboração de documentos norteadores para as escolas durante 3 anos, e, na sequência, foi para a Coordenadoria de Planejamento na Célula de Execução Orçamentária.

Seu interesse pela pesquisa surgiu ao iniciar o trabalho na Coordenadoria de Provimentos da Rede Escolar, na Célula de Alimentação Escolar. Após todas essas vivências, reconheceu-se como protagonista dessa política pública tão importante, a qual muitas pessoas desconhecem. Foi questionada por professores, diretores, formadores, entre outros, para saber o que estava fazendo naquele espaço, visto que era apenas para nutricionistas e cozinheiras. Será que a mais antiga das políticas públicas não estaria precisando ser avaliada? Quais seriam as intervenções necessárias? Será que as pessoas sabem de onde vem o dinheiro público? Quais os papéis dos atores sociais desse programa? Situação que a inquietou em buscar respostas para tal fenômeno. Acreditamos que os achados poderão nortear uma discussão acerca do planejamento, da execução e da avaliação dessa política pública, bem como instigar a busca da garantia dos direitos dos estudantes, para a transformação dessa realidade.

1.2 Questões norteadoras

Visto que o ambiente educativo, ao longo do tempo, foi ganhando amplitude, notoriamente através do calendário escolar com seus 200 dias letivos, ele passou a ter a carga

horária diária em seus 5º ou 6º tempos, destacando a ampliação da jornada escolar. Dessa forma vieram os berçários, as creches e as escolas de tempo integral, o que apresentou a necessidade da ampliação da oferta da alimentação escolar, do desjejum ao jantar, totalizando de três a cinco refeições diárias, conforme a modalidade de ensino e a faixa etária dos estudantes. Desse modo, esta pesquisa parte dos seguintes questionamentos: - De que maneira acontece o encontro entre Alimentação Escolar e Agricultura Familiar no município de Fortaleza? - Como são realizadas as compras dos gêneros alimentícios? - Quais as percepções sobre a sustentabilidade presente nos atores sociais do PNAE? Essas são questões norteadoras que esperamos que sejam elucidadas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa.

Dessas questões, foram delineados os objetivos da pesquisa. Como objetivo geral, buscamos avaliar a percepção dos atores sociais envolvidos no contexto do PNAE, identificando as práticas sustentáveis quanto ao que é realizado adequadamente e o que necessita ser aperfeiçoado; optamos por uma pesquisa de abordagem qualitativa, fundamentada na Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008, 2011) no âmbito do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC). Como objetivos específicos, delineamos os seguintes: (1) compreender o funcionamento do PNAE, identificando as fragilidades e as fortalezas de natureza técnica e do contexto político, relacionando aos fatores que contribuem e dificultam a agricultura familiar no município, (2) analisar a efetivação (ou não) dos objetivos propostos do PNAE, quanto à eficiência e à eficácia da política pública de compras e (3) identificar como os atores sociais participam do programa e suas percepções na perspectiva da sustentabilidade.

Quanto aos pressupostos metodológicos do estudo, esses foram fundamentados nos eixos de análise da Avaliação em Profundidade, visto que:

privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das políticas; as noções de tempo (percursos, trajetórias) e espaço (territorialidade), sendo uma proposta de caráter eminentemente qualitativo, mas que não descarta a utilização de dados quantitativos (Rodrigues, 2016, p. 104).

A pesquisa de campo envolveu, ao todo, 12 profissionais que trabalham diretamente com o PNAE, sendo 2 nutricionistas (responsável técnico e quadro técnico), 2 gestores (escolar e técnico), 2 professores e 2 manipuladoras (com atendimento ao tempo parcial e tempo integral), 2 fornecedores (que participaram da chamada pública e pregão eletrônico), 1 estagiário de Engenharia de Alimentos (acompanha as unidades escolares), 1 CAE (integrante do Conselho de Alimentação Escolar).

1.3 Relevância da pesquisa

O tema desta pesquisa torna-se de grande relevância ao ter em seu percurso grandes mudanças no que se refere à alimentação escolar, pois antes se resumia a abrir um pacote e uma lata, misturar água, aquecer e servir (Recine, 2017). Nos dias atuais, todas as refeições ocorrem conforme o cardápio escolar, respeitando a faixa etária e as necessidades específicas, transformando a merendeira escolar em uma manipuladora de alimentos.

Revelando preocupações ambientais e sociais, bem como cumprindo com as necessidades atuais sem comprometer as gerações futuras, o tema desta investigação vinculou-se à atuação profissional da pesquisadora na rede municipal de ensino de Fortaleza. Nessa trajetória, destacam-se as experiências laborais da autora no exercício de seus 23 anos como servidora da Prefeitura Municipal de Fortaleza, tendo em sua família – seus pais – agricultores que possibilitaram vivenciar em sua infância o impacto das relações entre a vida urbana e rural. A pesquisadora, ao longo de sua trajetória, descobriu-se como ator social do programa em estudo, visto que Triviños (1987, p. 93) assegura que a temática de uma pesquisa “[...] deve surgir da prática cotidiana que o pesquisador realiza como profissional”. Assim, temos como objetivos de pesquisa:

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

Avaliar a percepção dos atores sociais envolvidos no contexto do PNAE, identificando as práticas sustentáveis quanto ao que é realizado adequadamente e o que necessita ser aperfeiçoado.

1.4.2 Objetivos específicos

- a) Compreender o funcionamento do PNAE, identificando as fragilidades e as fortalezas de natureza técnica e do contexto político, relacionando aos fatores que contribuem e dificultam a agricultura familiar no município.
- b) Analisar a efetivação (ou não) dos objetivos propostos do PNAE, quanto à eficiência e à eficácia da política pública de compras;

- c) Identificar como os atores sociais participam do programa e suas percepções sobre sustentabilidade.

Para atender os objetivos propostos, recorreremos à pesquisa documental, abordando autores considerados de relevância para a temática pesquisada, com as bases epistemológicas em Lejano (2012) e a proposta de Rodrigues (2008). O texto está organizado em 8 (oito) seções. Iniciamos com a introdução, em que abordamos a contextualização, a problematização das questões norteadoras e os objetivos, bem como a relevância da pesquisa. Na segunda seção, abordamos a perspectiva avaliativa e a metodológica. O contexto social e político da Alimentação Escolar no Brasil faz parte da terceira seção. O PNAE, seu contexto histórico e princípios legais fazem parte da quarta seção. A quinta ocupa-se da Política Pública de Compras do PNAE em Fortaleza. A sexta seção discorre sobre os atores sociais e suas percepções sobre a sustentabilidade, bem como as concepções na trajetória da pesquisadora. A análise e a discussão dos dados compõem a sétima seção. Finalizamos, na oitava e última seção, com as considerações, visando a atender aos objetivos e responder às inquietações da pesquisa. Após a conclusão, apresentamos os elementos pós-textuais compostos pelas referências, apêndices e anexos.

Na seção seguinte, descrevemos a perspectiva avaliativa e o percurso metodológico, o tipo de pesquisa, os sujeitos, as etapas percorridas, os procedimentos delineados para coleta de dados e o planejamento das análises dos dados.

2 PERCURSOS METODOLÓGICOS: TRAJETÓRIAS DA PESQUISA E ESCOLHA DA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO

Esta investigação foi realizada com base em uma pesquisa de abordagem qualitativa, sendo, quanto à natureza, descritiva, pois nos centramos na investigação do PNAE através da percepção de atores sociais que trabalham cotidianamente com o Programa em Fortaleza, buscando averiguar se sua aplicabilidade está sendo efetivada, bem como se o Programa atende aos fins pretendidos. A abordagem qualitativa se preocupa com a compreensão dos seres humanos e da natureza de suas relações consigo mesmo e com seu entorno.

Essa concepção de metodologia não é entendida como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas como um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto (Silva, 2001). Nesse tipo de avaliação, são considerados aspectos subjetivos, opiniões, experiências e contextos que podem influenciar os resultados.

Dessa forma, nesta pesquisa, a abordagem qualitativa se preocupa com a compreensão dos seres humanos e da natureza de suas relações consigo mesmo e com seu entorno (Bueno, 1996). Buscamos a pesquisa documental para a análise dos dados a serem evidenciados, sendo possível subsidiar a tomada de decisão em todas as instâncias, principalmente devido à permanência do Programa no contexto da sustentabilidade. Por se tratar de uma política pública muito antiga, em seu marco histórico, ela nos remete ao tempo da caixa escolar e ao avanço do programa ao longo do tempo, apesar da continuidade e da descontinuidade na esfera política.

2.1 A perspectiva avaliativa

A Avaliação em Profundidade, segundo Rodrigues (2011), no contexto do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), apresenta um desenho metodológico que perpassa por 4 eixos de investigação. São eles: 1) a *análise de conteúdo da política*, que corresponde à análise dos objetivos, dos critérios, da dinâmica, do acompanhamento e da avaliação da política, além das bases conceituais e noções centrais que sustentam a política pública em estudo; 2) a *análise de contexto de formulação da política*, a qual reflete a compreensão do modelo político, econômico e social do momento de formulação da política, bem como um levantamento de outras políticas e programas que possam estar relacionadas; 3) a *trajetória*

institucional da política, a partir da análise do grau de coerência/dispersão da política ao longo do seu trânsito institucional; e 4) o *espectro temporal e territorial*, que investiga a política pública em diferentes territórios e contextos políticos, econômicos e socioculturais. Dessa forma, optando por uma investigação qualitativa como abordagem metodológica, utilizamos como técnica de recolha de dados a análise documental.

2.2 A perspectiva metodológica

Neste estudo, apresentamos os enfoques da Avaliação em Profundidade com Rodrigues e Silva (2008), atentando para a avaliação de impacto e para os resultados que se complementam e que apontam várias dimensões da avaliação. Consideramos que, quanto aos procedimentos, a pesquisa se apoia nos pressupostos da avaliação em profundidade, conforme o quadro a seguir.

Quadro 1 – Objetivos e a proposta da Avaliação em Profundidade

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	EIXO 1- análise de conteúdo	EIXO 2 análise de contexto	EIXO 3 trajetória institucional	EIXO 4 espectro temporal e territorial
1 – PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR	Objetivos e critérios do Programa	Levantamento de outras políticas Programa de Aquisição de Alimentos X Programa Nacional de Alimentação Escolar	Percentual proposto e atendido	Cardápios
2 – POLÍTICA PÚBLICA DE COMPRAS	Acompanhamento dos Processos Licitatórios	Chamada Publica e Pregões Eletrônicos	Produtos e valores	Modalidades e Per capita
3 – ATORES SOCIAIS E SUSTENTABILIDADE	Avaliação da Política	Modelo político, econômico e social	Formação dos atores sociais	Evidências (Projetos)

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base em Rodrigues (2008, 2011) e Gussi (2019).

Observamos que, entre os objetivos específicos da pesquisa e os eixos da proposta de Avaliação em Profundidade, fez-se possível a seleção do material institucional a ser pesquisado e ampliado nas seções teóricas, conduzindo a avaliação através do estudo da trajetória da política ou programa considerando os atores usuários e avaliadores da política, pretendendo, assim, construir perspectivas contra hegemônicas.

2.2.1 Quanto à abordagem

Optando por uma investigação qualitativa com abordagem metodológica, utilizamos como técnica de recolha de dados a análise documental, pois ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Rodrigues (2008) discrimina sua proposta metodológica em pontos norteadores para avaliar uma política pública (no caso, o programa em discussão é o PNAE).

2.2.2 Quanto ao levantamento dos dados

A coleta de documentos apresenta-se como importante fase da pesquisa documental. Para Callado e Ferreira (2004), os espaços de pesquisa são orientados pela própria natureza do estudo, portanto a localização dos documentos pode ser muito diversificada. Essa distinção vai exigir que o pesquisador tenha conhecimento do tipo de registo e informações que abrigam as instituições visitadas e a seleção de fontes adequadas.

Para isso, utilizamos os arquivos disponibilizados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), os documentos norteadores do PNAE, disponível no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Chamadas Públicas e Pregões Eletrônicos no site da Central de Licitações de Fortaleza (CLFOR), Cardápios Escolares e demais documentos orientadores disponíveis no site da Secretaria Municipal da Educação (SME).

Na primeira etapa deste trabalho, foi necessária, como procedimento de investigação, a análise documental, que consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica, neste caso, permitindo a contextualização das informações contidas nos documentos. Tal contextualização deve extrair um reflexo objetivo da fonte original e permitir a localização, a identificação, a organização e a avaliação das informações contidas no documento, além da contextualização dos fatos. Iniciamos com a análise do material institucional sob forma de lei, portarias, documentos, dados estatísticos, entre outros.

Para alcançar o objetivo principal deste estudo, Bueno (1996) nos auxilia em justificar nossa escolha, uma vez que explica que a abordagem qualitativa se preocupa com a compreensão dos seres humanos e com a natureza de suas relações.

A pesquisa qualitativa tem sido fundamental para o avanço das investigações sobre a escola, uma vez que busca acompanhar as mudanças de nossa realidade social e

apresenta resultados que se aproximam do objeto aqui proposto, servindo, assim, para o levantamento de questionamentos e discussões, pois “[...] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado” (Minayo, 1994, p. 22).

Dessa forma, a pesquisa se caracterizou como um estudo qualitativo o qual exigiu que os instrumentos e as técnicas de coleta de dados fossem delineados ao propósito do estudo. A observação sistêmica e a entrevista semiestruturada foram as técnicas utilizadas para coletar dados referentes às percepções dos atores sociais, contemplando os objetivos específicos.

Gil (2012) sinaliza que, na observação sistemática, é preciso traçar um plano para definir o que deve ser observado para, assim, conduzir adequadamente o processo de coleta de dados por meio dessa técnica. Desse modo, foi elaborado um roteiro contendo aspectos importantes, conforme o campo de atuação dos atores sociais sobre o objeto de estudo da pesquisa, o qual guiou o olhar da pesquisadora e facilitou o registo das informações no diário de campo. As observações foram realizadas em momentos de visitas em dias comuns na realização das atividades.

Desse modo, a técnica da observação, conforme conduzida nesta pesquisa, alcançou os propósitos definidos por Marconi e Lakatos (2003, p. 275), pois ela “[...] não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”.

Na entrevista semiestruturada, “[...] há um roteiro de tópicos relativos ao problema a ser estudado, e o entrevistador tem a liberdade de fazer as perguntas que quiser, sobre razões, motivos e esclarecimentos” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 279). Para Triviños (1987, p. 146), a entrevista semiestruturada “[...] ao mesmo tempo 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”. O roteiro de entrevista desenvolvido para ser aplicado nesse estudo compôs-se de oito questões elaboradas no intuito de captar respostas que orientassem as análises sobre a problemática estudada. As entrevistas foram gravadas e, em seguida, transcritas.

Nessa esteira, abordamos, ao longo do estudo, outras perspectivas epistemológicas e metodológicas (Gussi; Oliveira, 2016) como as reflexões protagonizadas por Lejano (2012), Rodrigues (2008, 2011, 2016) e, também, as contribuições de Gussi (2008) e Gussi e Oliveira (2016), desde um decurso evolutivo multidimensional, resultando na proposta da Avaliação

em Profundidade, a qual foca sua análise na profundidade estabelecida pela busca de sentido dos sujeitos envolvidos.

A nova amplitude do campo avaliativo, focado na transversalidade e na multidimensionalidade, ultrapassa o caráter meramente metodológico. A partir do processo avaliativo, é possível mensurar resultados que podem representar justificativas institucionais para a inserção ou corte de investimentos, alteração ou até mesmo cancelamento de políticas públicas e programas sociais (Gussi, 2011).

Orientados por novos paradigmas, como o pós-construtivista de Lejano (2011), vários autores e pesquisadores, como Rodrigues (2008), dedicaram esforços na busca por uma nova proposta de avaliação em políticas públicas. A análise, nesta pesquisa, ocorreu a partir de um paradigma hermenêutico, buscando a compreensão da política e não o seu julgamento de forma definitiva, com vias a contribuir para seu aprimoramento como política social, conforme defende Lejano (2012).

De acordo com o que destaca Rodrigues (2008), a Avaliação em Profundidade privilegia a abordagem interpretativa, pelo esforço em analisar os diferentes dados coletados no contexto em que a política pública avaliada foi implementada.

2.2.3 Quanto à análise dos dados

Esta pesquisa utilizou o método de análise de conteúdo (AC) para tratar os dados coletados em campo. Foram geradas categorias e unidades de sentido, as quais foram interpretadas à luz das teorias e da legislação que fundamentam a temática do estudo. Para Bardin (2011), os métodos de análise de conteúdo correspondem à superação da incerteza e ao enriquecimento da leitura, sendo possível aplicar a todas as formas de comunicação, tendo como base o código linguístico independente do suporte. Portanto, qualquer comunicação entre o emissor e o receptor, em qualquer veículo de significados, pode ser interpretada pelas técnicas de análise de conteúdo.

Segundo a autora, a análise de conteúdo é

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2011, p. 48).

A adoção da análise de conteúdo segue algumas fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados (inferência e interpretação). A pré-análise centra os

seus esforços na escolha dos documentos que serão analisados, bem como na formulação das hipóteses e na elaboração de indicadores que auxiliarão na interpretação final. A exploração do material consiste na codificação do material coletado. O tratamento dos resultados obtidos é o momento em que os resultados brutos se tornam significativos e válidos.

Para analisar os dados coletados e classificar em categorias, foi necessário investigar o que as mensagens tinham em comum para proceder ao agrupamento. De acordo com a metodologia expressa pela autora, a categorização segue uma estrutura dividida em duas etapas: o inventário, em que são isolados os elementos; e a classificação, por meio da qual os elementos seguem uma certa organização. Na pesquisa em questão, as falas dos atores sociais foram transcritas e os textos foram analisados minuciosamente, a fim de que as categorias e as unidades de análise fossem identificadas.

De acordo com as afirmações de Rodrigues (2016, p.107), tudo isso ocorre na “busca de significados, no caso os significados da política para os que a formulam, executam ou vivenciam”, o que possibilita a evolução das pesquisas de âmbito social.

A análise de conteúdo trabalha com a passagem de dados brutos a dados organizados, não permitindo desvio do material coletado, mas proporcionando perceber o invisível enquanto dados brutos. Foi seguindo essa orientação que se procedeu a análise tanto das falas (textos transcritos das entrevistas), quanto das informações registradas no diário de campo, oriundas das observações.

Das entrevistas, extraíram-se mais sete categorias que ficaram diretamente relacionadas às categorias observadas e registradas no diário de campo, norteando a pesquisa documental.

Quadro 2 – Educação alimentar e nutricional no PNAE: atores sociais e possibilidades de atuação

CATEGORIAS		
ENTREVISTAS	OBSERVAÇÕES	ANÁLISE DOCUMENTAL
1. Atores sociais	Ações de combate ao desperdício	Possibilidades de atuação (nota técnica)
2. Sustentabilidade	Projetos desenvolvidos	Boas práticas ambientais (reportagens)
3. Agricultura familiar	Higienização e consumo dos gêneros alimentícios	Documentos da chamada pública e licitações de 2023
4. Políticas públicas de compras	Comparativo de preços	Contratos vigentes
5. Cardápios	Cardápio mensal	Orientações de elaboração dos cardápios
6. Per capita	Quantidade de refeições	Modalidades e valores
7. Diversidade dos produtos	Abastecimento	Controles de estoques (documentos)
8. Alimentação escolar	Orientação, fiscalização e controle	Planejamento anual

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base na Nota Técnica nº2810740/2022/COSAN/CGPAE/DIRAE.

É fundamental o conhecimento de todas as etapas que perpassam o planejamento da execução do PNAE, visto que os recursos são limitados e exigem monitoramento e avaliação contínua para a garantia de serem constantemente aperfeiçoados, conforme o que estabelece o Decreto n.º 9203/2017, artigo 4º, item I: “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades”, buscando, dessa forma, atingir um nível de excelência que a clientela espera, merece e tem direito, pois se trata de um recurso público.

2.2.4 Locus de pesquisa

A pesquisa ocorreu em Fortaleza, com 12 atores sociais da rede municipal de Fortaleza. Ela incidiu no ambiente que os mesmos atuam como profissionais que possuem vínculo direto com o Programa, sendo os sujeitos da pesquisa.

Desse modo, as iniciativas encetadas pela referida escola deram a segurança para a pesquisadora de que, nesse ambiente, poderiam ser observadas práticas que auxiliariam na investigação proposta pela pesquisa.

2.2.5 Procedimentos éticos

Os sujeitos participantes deste estudo assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), por meio do qual se garantiu a eles o respeito ao anonimato em atenção aos padrões éticos da pesquisa científica, não ocasionando nenhum dano aos envolvidos. Para análise ética da pesquisa, assegurando aos participantes o sigilo da identidade dos sujeitos e das informações prestadas, como forma de respeito aos direitos dos atores envolvidos, utilizamos o TCLE.

Na seção seguinte, realizamos a contextualização social e política da alimentação escolar no Brasil, bem como a valorização e o incentivo para a produção de alimentos de forma sustentável, contribuindo para a conservação do meio ambiente e para a promoção da saúde.

3 O CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: PERCURSOS E TRAJETÓRIAS

A fome e a desnutrição foram os fatores determinantes para os programas de alimentação escolar no mundo, os quais foram implementados por volta de 1953 por iniciativa da igreja e de voluntários; sobre isso, gradativamente, o poder público, ao longo da história, foi dando o suporte. Em meados do século XIX, até aproximadamente 1930, no Brasil, o assunto da alimentação era monopólio dos médicos pediatras, inclusive de forma limitada nos internatos e pensionatos que forneciam toda a alimentação. Para os externatos, as Caixas Escolares tiveram iniciativas sobre a atenção para a alimentação e para a ciência da nutrição. Assim, em um esforço de racionalizar a alimentação distribuída, passou-se a tratar da temática alimentação escolar como iniciativa particular e assistencialista (Stefanini, 1997).

O saber nutricional foi o fator determinante nas questões de alimentação escolar, ingressando na agenda pública por meio da militância ideológica e teórica de um grupo de intelectuais, ocorrendo, somente em 1939, o primeiro ato legislativo orientando a alimentação escolar.

Em 1940, foi criado o primeiro órgão de política de alimentação no Brasil, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), o qual permaneceu no cenário político até 1967, sendo responsável por realizar um inquérito sobre nutrição de criança em idade escolar e o serviço de desjejum proposto por Dante Costa, chefe da Seção Técnica do SAPS em 1941. Nesse período, a alimentação escolar atraiu atenção internacional na XIV Conferência sobre Educação Pública, na qual foi enfatizado que as crianças não deveriam ter seu rendimento escolar limitado devido à alimentação ser insuficiente (Andrade, 1999).

Várias iniciativas dos órgãos federais apontavam para a necessidade de regulamentar uma política de atendimento adequado à alimentação, como os trabalhos do SAPS, dos Ministérios, do Departamento da Criança (DNCr), do Instituto de Nutrição e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), principalmente depois do início da escolarização obrigatória. Depois de 1934, muitos municípios passaram a assumir gradativamente a responsabilidade com a alimentação escolar, pois várias foram as iniciativas em todo o Brasil, e, em 1953, o Programa Nacional de Merenda Escolar surgiu como plano de trabalho, sendo chamado de *A conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*, figurando como um documento essencial para a história do programa da merenda escolar em termos nacionais e sob responsabilidade pública, por ser uma ampla proposta de solução do problema alimentar,

sendo planejada a especialização de técnicos brasileiros em méritos de inquéritos nutricionais nos Estados Unidos, o que gestou a formulação do programa para os dois anos seguintes.

Em 1953, a Comissão Nacional de Alimentação apresentou o 1º Plano Nacional de Alimentação, que tinha como um dos objetivos:

Atender com prioridade o problema da desnutrição infantil, através de programas de assistência e educação alimentar, inclusive um programa nacional da merenda escolar, bem como assistência alimentar aos demais grupos sensíveis, principalmente gestantes e nutrízes (L'abbate, 1988, p. 4).

Destacamos que o único que foi realmente concretizado foi o Programa Nacional de Merenda Escolar, o qual contou com a efetiva participação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), trazido ao Brasil pelo governo federal.

Podemos analisar que, desde muito cedo, o Programa de Alimentação Escolar já trazia em seu contexto a inconstância de seu atendimento, troca de favores entre políticos, desvios e corrupção. Conforme o Decreto n.º 37.106, de 31 de março de 1955, assinado por Juscelino Kubitschek de Oliveira, o Programa Nacional de Merenda Escolar teve sua sede no Ministério da Educação e Cultura e passou a ser também uma política de educação (Brasil, 1955).

Segundo o Decreto n.º 56.886/1965, a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNAE) lançou o Programa de Almoço Escolar, substituindo a merenda pelo almoço, portanto o leite e as farinhas recebidas como doação do exterior precisaram ser complementados com verduras, legumes e alimentos ricos em proteínas fornecidos pelos estados e pelas comunidades locais.

Nesse período, a questão estrutural referente à logística (aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos) deveria ser revista, pois, de 176 dias planejados, somente conseguiam atender 28%, sendo considerado um elemento de dificuldade para esse Programa, o qual, após vencido, é substituído pelas questões orçamentárias com a inexistência da prioridade política para resolvê-las.

Ressaltamos que o apoio internacional, no envio de gêneros, esteve presente até o final da década de 1960 quando o governo brasileiro mantinha em 20% sua contrapartida em gêneros (Spinelli, 1997). Nessa época, o Ministério do Planejamento fez doação de duas mil máquinas – as “vacas mecânicas” (máquinas de reconstituição de leite em pó) – e houve a implementação da Associação Brasileira de Alimentação Escolar, cujo objetivo era:

colaborar com o governo nos programas oficiais de Alimentação Escolar, assim como congregar os líderes das indústrias alimentícias e de material de cantina, bem como educadores e todo pessoal diretamente ligado à saúde e à educação dos escolares brasileiros (Coimbra, 1982, p. 532).

Dessa forma, via-se intencionalidade da ampliação do mercado em que os estudantes seriam os compradores potenciais. Interessante ponderar que, nessa época, mesmo com o regime autoritário e com os jogos de influência cruzada, motivações políticas, intelectuais e pessoais, o Programa se manteve como política social e, a partir de 1970, os gêneros alimentícios passaram a ser adquiridos no mercado nacional, o que efetivamente deu início aos alimentos formulados, inclusive mais caros, interferindo, assim, definitivamente nos rumos do programa.

Nessa época, a alimentação escolar passou a ser problematizada com as questões sociais referentes à pobreza e à deficiência em quantidade e qualidade na alimentação da população. Segundo L' Abbate (1988, p. 61),

A instauração de um discurso predominantemente racional e competente, o caráter excessivamente disciplinador dos programas de suplementação alimentar e a luta pela hegemonia dos alimentos in natura em detrimento dos alimentos industrializados nos diversos programas são os três aspectos essenciais da política de alimentação, em meados da década de 70.

Com a extinção da Campanha Nacional da Alimentação, suas atribuições foram transferidas para o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), e o Brasil assumiu a responsabilidade da continuidade do Programa de Alimentação Escolar, porém as diretrizes contraditórias do INAN determinavam alimentos básicos tradicionais, enquanto o CNAE, o uso exclusivo de alimentos industrializados.

Ressaltamos que, em 1970, a alimentação passou a ser uma questão essencialmente social por apresentar pobreza e deficiência em quantidade e qualidade na alimentação da população.

Segundo L' Abbate (1988, p. 70),

Depois dos anos 70, quando gêneros alimentícios passam a ser adquiridos no Brasil, a pressão dos fornecedores se torna óbvia, em alguns casos até demais. Os fornecedores se organizam e se entrelaçam tanto com o Programa, que, mais de uma vez, adquiriram-se gêneros absolutamente dispensáveis, apenas para atendê-los.

Entre 1972-1974, surgiu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), porém foi a partir de 1975, com a abertura política, que passou a ser preocupação explícita do Estado a política social, incluindo os programas de alimentação e nutrição e, em

1979, surgiu o II PRONAN, o qual compreendia a suplementação alimentar como caráter emergencial e transitório, aguardando medidas que modificassem a distribuição de renda.

Quanto à suplementação alimentar, foi proposta a distribuição de alimentos a grupos materno-infantil e aos escolares, bem como subsídio de alimentos para trabalhadores e famílias moradoras em região carente do Nordeste (Spinelli, 1997). Essa prática tinha como objetivo principal proporcionar suplementação alimentar aos escolares do ensino fundamental e pré-escolares, com refeição de valor nutricional de pelo menos 15% das recomendações nutricionais diárias. O cálculo era feito assim: “dois terços da dieta decorrem do almoço e do jantar, sendo o terço restante dividido entre o café da manhã e a merenda, sobrando 15% para serem providos pelo Estado” (Coimbra, 1982, p. 586).

Nos dias atuais, o objetivo continua sendo esse mesmo, conferir suporte nutricional para que os alunos tenham condições hábeis de aprendizagem, porém a variação é de 20 a 70% das necessidades nutricionais diárias, pois depende da modalidade e do período que o aluno permanece na escola.

Outros objetivos do PNAE eram aprimoramento dos hábitos alimentares, melhoria das condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem, e redução dos índices de infrequência, de repetência e evasão escolar. Atualmente, os objetivos direcionados exclusivamente aos alunos são: contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial e para a aprendizagem, influenciando o rendimento escolar; e formar práticas alimentares saudáveis.

Observamos, com a introdução de alimentos formulados, uma terminologia própria, tentando, a partir dos alimentos de padrão brasileiro (paçoca e sopa de feijão), aliar outra cultura alimentar e deixando a marca da indústria produtora. Nessa época, a consistência dos alimentos propostos era líquida ou pastosa, os quais, a partir desse momento, começaram a fazer parte frequentemente do cardápio da alimentação escolar com inúmeras justificativas, porém trazendo sérias consequências ao desenvolvimento dos alunos. Ressaltamos que o Conselho Nacional de Alimentação Escolar privilegiava algumas indústrias em detrimento de outras, o que refletia claramente o aprisionamento da Campanha pelos interesses das indústrias.

No período de 1980 a 1985, duas alterações administrativas marcaram o PNAE: a programação e a execução do Programa foram transferidas para as secretarias estaduais e o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), criado em 1981, centralizando as atividades de apoio ao estudante e responsável pela administração financeira e pela normatização da sua execução.

A compra, o armazenamento, a embalagem, o transporte, a distribuição e o incentivo da produção de alimentos ficaram a cargo da Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL), da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) a partir da celebração de convênio.

O PNAE dependia dos recursos do Tesouro Nacional, do Sistema Bancário Federal, do Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social (FADS) e da Financiadora de Estudos e Projetos S.A (FINEP). Nessa esteira, visando a descentralizar a execução do PNAE, fortalecendo as representações nos estados e transferindo para estes e para os municípios a tarefa de execução do programa, em 1983 foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), unificando o INAE e a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME). A rotina administrativa passou a ser assim: Coordenadorias Estaduais de Alimentação Escolar propunham os cardápios a serem servidos à Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN), os alimentos *in natura* e básicos eram adquiridos de forma descentralizada e os formulados de forma centralizada. A distribuição dos alimentos para as escolas ocorria por meio das Secretarias Estaduais de Educação ou com as Prefeituras.

Os recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) passaram a substituir os do Tesouro para financiamento, incluindo o PNAE; essa foi uma das exigências para a redução de gastos públicos feita pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Mais tarde, os recursos do FINSOCIAL passaram a ser regulares, o que ampliou a dotação de recursos para os programas da FAE, conferindo-lhe poder financeiro, político e autonomia (Spinelli, 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, base legal para o Programa, assegurou-se o direito à alimentação escolar a todos os alunos da rede pública de ensino. Sobre isso, a Constituição, em seu artigo 208, incisos IV e VII, afirma, respectivamente: “[...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos [...] atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares, alimentação e assistência à saúde” (Brasil, 1988, s. p.).

A Constituição fortaleceu a Federação, recuperando o papel e as funções do Estado. Com isso, ocorreu também maior mobilização da sociedade, reivindicando participação na definição das políticas públicas para alimentação.

[...] A União exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva (grifo nosso), para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Brasil, 1988, s. p.).

O Ministério da Educação deixou claro que sua ação era, desde então, suplementar, cabendo aos estados, municípios e Distrito Federal desenvolver o papel principal na gestão e no financiamento do PNAE. A Constituição Federal de 1988, artigo 212, parágrafo 4º, afirma que os programas suplementares de alimentação teriam financiamento dos recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Importante ressaltar que o repasse financeiro era exclusivamente para a aquisição de alimentos. Os equipamentos e utensílios, manipuladores de alimentos, gás para o preparo da alimentação e transporte dos alimentos para todas as escolas ficaram no orçamento do município até os dias atuais.

Todas as alterações de concepção e, conseqüentemente, de operacionalização que o Programa sofreu, por conta dos vários períodos políticos, sociais e econômicos pelos quais passou, foram, sem dúvida, possibilidades para a sua constituição em formato próprio e específico, traduzindo em si muitos avanços na gestão na totalidade, ainda que todos seus objetivos não pudessem ser atingidos na integralidade.

A universalidade, assim como a continuidade, foram princípios norteadores, porém com dificuldades a serem alcançadas, principalmente por pressões externas, políticas, acadêmicas ou até mesmo pessoais.

Diante disso, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) sugeriu o repasse dos recursos destinados ao PNAE aos municípios, porém encontrou grande resistência, e a pauta na década de 1990 era a descentralização do Programa, buscando maior participação da comunidade na sua execução e fiscalização, daí a necessidade da existência dos Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar (Brasil, 1998).

As diretrizes básicas traçadas para descentralização alicerçaram-se no respeito ao princípio federativo, reconhecendo o município como gestor. Assim, os estados e os municípios precisaram implantar estruturas para aquisição de gêneros, além de se adequar à Lei Federal de Licitação n.º 8.666 de junho de 1993, atualizada pela Lei n.º 8883, de 1994, em substituição ao Decreto-lei n.º 2.300 de 1986 (Brasil, 1986, 1993, 1994) que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos.

Ao Ministério da Educação coube a definição da política de descentralização: repasse dos recursos e prestação de contas do Tribunal de Contas da União; estabelecimento da cobertura nutricional; indicadores para distribuição dos recursos; e assessoria e acompanhamento às Secretarias e Prefeituras na gestão do Programa. Às Secretarias Estaduais de Educação e às Prefeituras basicamente cabem as mesmas ações: dispor de estrutura física, administrativa e operacional para todos os procedimentos de gestão, tanto técnicos como

administrativos; consignar orçamento para o funcionamento administrativo do programa; e criar o Conselho de Alimentação Escolar. Cabia, também, às Secretarias Estaduais de Educação assessorar os municípios que solicitassem (Spinelli, 1997).

Dessa forma, a partir de 1994 (Lei n.º 8.913 de julho de 1994), vários estados estavam recebendo recursos; e, portanto, a tarefa centralizada de compra e distribuição dos gêneros alimentícios estava sendo gradativamente encerrada no nível federal. Em 1998, com a extinção da FAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a gerenciar o PNAE, incluindo, em seus objetivos, dinamizar a economia local e gerar emprego e renda.

No ano de 2001, foi incluído o atendimento às creches por ser modalidade de ensino conforme a Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 e a Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/08, em seu art. 6º, a qual apresentou novamente a importância da nutricionista no Programa, porém foi em 2009 que o FNDE determinou que esse profissional assumiria a responsabilidade técnica (RT) do Programa. Em 2013, a Resolução FNDE nº 26 reitera a importância e as atribuições do RT (Brasil, 1996, 2013, 2020).

Destacamos que, em 2006, estabelecem-se as parcerias do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior por meio da criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), sendo as unidades de referência e apoio para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE.

Em 2014, a Lei n.º 12.982 determina o provimento da alimentação escolar para portadores de estado ou de condição de saúde específica e, em 2019, foi lançada a nota técnica nº 9 para a utilização dos guias orientadores da alimentação escolar. Em 2020, com a pandemia, a Lei n.º 13.987, de 07/04/2020, autoriza a distribuição de gêneros alimentícios aos pais e responsáveis dos estudantes. Em 2021, é aumentado o limite individual para o agricultor rural; em 2023, a *per capita* passa por reajuste, e a Lei n.º 14.660, de 23 de agosto, determina que a compra de 30% da agricultura familiar deverá ser 50% para mulheres agricultoras (Brasil, 2014, 2023).

As diretrizes do PNAE – ao indicarem uma pauta de alimentos *in natura*, diversificados, sazonais, preferencialmente orgânicos e que respeitem preferências, hábitos e tradições alimentares locais – dialogam com as premissas da PNSAN, centradas no apoio a sistemas de produção de alimentos de base ecológica, promotores de justiça social e do desenvolvimento local sustentável. No entanto, apesar do avanço dessa política, a elaboração dos cardápios no PNAE ainda é vinculada ao sistema agroalimentar convencional.

Importante destacar que Josué de Castro denunciava a fome no Brasil, por meio de sua obra *A Geografia da Fome*, um relato sobre as condições sociais nas quais se encontrava a população brasileira, tanto pelo estado de insegurança alimentar, como pela subnutrição.

Passadas algumas décadas, Herbert de Souza (Betinho) protagonizou um dos momentos marcantes da discussão sobre a fome no Brasil a partir da Ação pela Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. O sociólogo aqueceu o debate em relação ao acesso aos alimentos no país e consolidou a frase “Quem tem fome, tem pressa!”. As ações fomentadas por Betinho junto ao governo da época iniciaram o debate sobre a segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Após duas décadas da discussão inicial, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi promulgada.

Destacamos, também, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) visto que sua criação se deu de fora para dentro do Estado, criado pelo art. 19 da Lei n.º 10.696, de 02 de julho de 2003. Ele possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

As sucessivas tentativas de eleição à Presidência por parte de Lula contribuíram para a construção de recursos do candidato e de sua rede do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente a criação de conexões com pessoas e ideias. Nesse período, alguns de seus apoiadores, tal como José Graziano da Silva, desenvolveram o que alguns teóricos denominam de “habilidade social”, para motivar um grupo de pessoas a tomar parte em uma ação coletiva, com o objetivo de construir um programa de governo nas áreas social e agrária baseado em agendas advindas da sociedade civil. Esse processo é marcado pela parceria entre Lula e Graziano da Silva e sua rede de colaboradores, aliança que ganhou fôlego no âmbito da quarta eleição que Lula concorreu a Presidente da República.

Graziano fazia parte de redes acadêmicas que pensavam o novo rural e o combate à fome no Brasil. O ex-ministro sugeria a criação de um programa de governo popular e abordava o tema das compras públicas da agricultura familiar em seus escritos e discursos desde a década de 1990. Ele contribuiu com a construção do Projeto Fome Zero (PFZ) em 2001 e participou ativamente da gestação do programa de governo de Lula em 2002 (é importante lembrar que boa parte da gestação desses processos se deu no âmbito do Instituto Cidadania, uma organização criada por atores técnicos e acadêmicos filiados ao PT com participação de representantes de movimentos sociais e ONGs). Graziano fez parte da equipe de transição do novo governo eleito e, após a posse do novo governante, foi o coordenador do programa de agricultura e da área social, bem como foi nomeado Ministro Extraordinário de Segurança

Alimentar (MESA). Além do protagonismo de Graziano e do MESA no início do primeiro governo federal de Lula, temos a criação de um novo arranjo político-institucional para viabilizar projetos diversos, entre eles o Programa Fome Zero (PFZ). Na composição do corpo burocrático desse arranjo burocrático, foram chamados a ocupar cargos de confiança alguns atores que haviam participado do contexto de criação do PFZ, da estruturação do plano de governo para a área social e agrária e da equipe de transição junto a Lula e Graziano. Muitos outros atores da burocracia federal também passaram a participar desse arranjo e, conseqüentemente, da criação do PAA, que ocorre neste contexto.

É possível identificar três tipos diferentes de perfis de atores inseridos diretamente no processo de criação e implementação inicial do PAA na estrutura burocrática do governo federal no primeiro ano do governo Lula. De um modo geral, em termos de trajetórias prévias, identifica-se que alguns desses atores que ocuparam a burocracia federal haviam atuado no âmbito do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), organização não governamental situada no Sul que assessora organizações da agricultura familiar na elaboração de projetos de políticas públicas, na avaliação e no impacto de políticas públicas. Outros haviam participado da Campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome na década de 1990 e, posteriormente, foram atuantes no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

Por outro lado, houve um ativismo institucional no mesmo sentido, isto é, na criação do PAA. No início do primeiro governo Lula, além da criação do MESA, houve uma maior centralidade dada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que havia sido criado em 2000, a partir do impacto do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e da crescente importância da categoria “agricultura familiar”. Porém, será após 2003 que o MDA ganhará maior vulto e expressão na política agrícola nacional. Além disso, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), vinculada ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), teve a ampliação de vagas e orientações estratégicas em prol do PAA.

No período anterior ao primeiro governo Lula, a CONAB havia ficado 20 anos sem concursos públicos. Os últimos atos do governo FHC estavam levando a uma extinção da CONAB. Quem a salvou da extinção foi Graziano da Silva, que puxou o decreto que extinguiria a CONAB, quando estava ocorrendo a transição de governo, o que demonstrava que ela iria exercer um papel estratégico no novo governo. Por fim, o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), fórum consultivo com participação da sociedade civil e de atores estatais, inoperante desde 1993, foi reativado.

Portanto, no contexto atual, faz-se necessário o fortalecimento de estratégias estruturais e educativas que possibilitem assumir cardápios sazonais que levem em conta a diversidade de alimentos regionais, com regras sanitárias específicas, assim como realizar o mapeamento de agricultores ecológicos; são ações que podem nortear a demanda e a oferta programada desses alimentos compatíveis com essas diretrizes e resgatar hábitos alimentares saudáveis.

Para que os cardápios escolares dialoguem com a sustentabilidade, é preciso encarar alguns desafios relativos à gestão da compra e da logística, cobrar apoio governamental ao Programa, fomentar seu controle social pelos diferentes atores da comunidade escolar, bem como promover a sensibilização e a educação continuada de técnicos e profissionais da área de alimentação escolar, além dos especialistas na academia. As experiências exitosas devem ser seguidas, assim como novas pesquisas devem ser realizadas, com base na análise dessas diretrizes para possibilitar o fortalecimento do Programa.

Na seção seguinte, conhecemos a trajetória dos programas que trabalham diretamente com a agricultura familiar no município, o percurso histórico e legal.

4 SUSTENTABILIDADE E AGRICULTURA FAMILIAR: PERCURSO HISTÓRICO E LEGAL

Iniciando com o PNAE, que contribuiu diretamente com a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), estando diretamente relacionado às metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (Libermann; Bertolini, 2015) e estando conforme a nota técnica da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), da Coordenação Geral do PNAE (CGPAE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que esclarece quem são os atores sociais da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e as suas possibilidades de atuação, pesquisamos os benefícios desse Programa no município, destacando de que modo os atores podem contribuir de maneira significativa no contexto da sustentabilidade.

O termo sustentabilidade, de acordo com o dicionário Aurélio, deriva do latim *sustentare*, que significa sustentar, defender, favorecer, apoiar, conservar e/ou cuidar. Ao analisarmos os dados históricos do conceito de sustentabilidade, ela surge, no século XVIII, com as ideias e a teoria de Thomas Malthus, o qual defende que a população cresce mais rápido que a produção de alimentos.

O início do conceito se deu em 1973, um ano depois da Conferência de Estocolmo, porém sua projeção mundial ocorreu em 1987. Esse conceito parte do princípio de que o atendimento às necessidades básicas das populações, no presente, não deve comprometer os padrões de vida das gerações futuras, conforme o Relatório de Brundtland. A utilização dos recursos deve ocorrer de acordo com a capacidade de reposição da natureza, de forma que o crescimento econômico não venha a agredir irreparavelmente os ecossistemas e possa, ao mesmo tempo, reparar os graves problemas sociais.

Hoje, para termos uma cidade sustentável, necessitamos de conhecimento e engajamento de toda a população com o senso de pertencimento. Destaca-se que, para o alcance desse objetivo, a educação é um elemento central, visto que exige a melhoria da qualidade de vida de parte significativa da população e exige a modificação dos padrões de consumo das sociedades. Diante da necessidade de mudança de comportamento social para a efetividade do conceito de desenvolvimento sustentável, é preciso “educar para a compreensão humana” (Morin, 2002, p. 93). Ressaltamos que, assim como o autor destaca, a compreensão precisa ser ensinada desde os primeiros anos de escolarização na formação de membros de uma sociedade planetária, sendo, hoje, a formação de hábitos alimentares saudáveis um grande desafio para a atual geração.

A sustentabilidade é uma das grandes preocupações deste século, sendo essa uma pauta relevante nas escolas e em grandes encontros de educadores, contribuindo para uma melhor compreensão do tema e da sua importância, bem como colaborando para as inferências necessárias na sociedade. Atualmente, o uso maciço de fertilizantes químicos e agrotóxicos tem levado à poluição de cursos d'água, lençóis freáticos e solos em todo o mundo, com consequências ecológicas e sanitárias muito nefastas, além do empobrecimento da biodiversidade (Morin, 2013).

Com base nessa perspectiva, o objeto de estudo desta pesquisa é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no município de Fortaleza, na promoção de um desenvolvimento mais sustentável, a partir da análise das diretrizes da Lei n.º 11. 947/2009, a qual se tornou uma ferramenta que corrobora o desenvolvimento sustentável por meio da agricultura familiar.

Investigamos as percepções dos atores sociais quanto às práticas/attitudes sustentáveis presentes no cotidiano escolar, bem como as iniciativas das compras públicas que atendem aos Cardápios Escolares, articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar. Dessa forma, será possível compreender como funciona a gestão administrativa, técnica e operacional para atender a essa importante política pública, mesmo com sua complexidade política, social e organizacional.

Destacamos que a forma de produzir alimentos – toda a cadeia produtiva, as condições de trabalho e de vida para os moradores da zona rural –, a maneira de realizar a gestão dos recursos naturais e o impacto nos grandes centros urbanos são situações para além dos programas e projetos, pois envolvem políticas públicas que objetivam determinantes para cuidar do planeta e melhorar a vida de todos, promovendo sistemas alimentares que oportunizem igualmente, à população, uma segurança alimentar.

Em meados dos anos oitenta e início da década de 2000, no período governado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, foi possível destacar o início dos programas de políticas públicas relacionadas ao segmento familiar da agricultura brasileira na conjunção de lutas, demandas e mudanças políticas, implementando estratégias voltadas para a segurança alimentar e nutricional. Principalmente em 2003, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e o lançamento do Programa Fome Zero, foram criados mecanismos de estímulo para a produção e a geração de renda das famílias rurais.

O Brasil passou por um longo processo até sair do mapa da fome; conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), em 2014 – 2015, no período governado pela Presidente Dilma Rousseff, superou o índice que o colocava entre os piores no ranking global

da subalimentação. Porém, em 2016, o Brasil passou pelo processo de *impeachment* da presidente eleita, momento no qual o vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência da república. Nesse período, os índices relacionados à alimentação pioraram, e a pandemia de COVID-19, também conhecida como pandemia do coronavírus, marcou a gestão do Presidente Jair Bolsonaro. Essa somatória de elementos culminou com o retorno do Brasil ao mapa, destacando que 21,1 milhões de pessoas no país passaram por insegurança alimentar grave, conforme Escala Brasileira de Medida Domiciliar.

Dessa forma, entende-se que o PNAE é um programa de grande relevância para o país e que seu funcionamento é reconhecido como uma responsabilidade política e administrativa do governo, com o domínio sobre ações diversas, capazes de transformar as desigualdades sociais (Peixinho, 2011; Magalhães; Burlandy; Frozi, 2013). Ressaltamos que muitas situações vivenciadas no cotidiano escolar impactam diretamente nos processos de ensino e aprendizagem, seja pela deficiência de nutrientes, sobrepeso, obesidade ou até quando a alimentação escolar é a única refeição ofertada para os estudantes.

Essa importante política educacional é o alicerce deste estudo e pertence ao grupo de políticas públicas sociais do país também garantidas pela Constituição Federal de 1988. Visando a fomentar a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no âmbito escolar, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) esclarece, por nota técnica, quem são os atores sociais do PNAE: gestores, professores, coordenadores pedagógicos, manipuladores de alimentos, nutricionistas e agricultores familiares, destacando a importância da participação de todos. Um ator social é definido como um coletivo de pessoas ou, no seu extremo, uma personalidade que, atuando em determinada situação, é capaz de transformá-la. Segundo Cardoso, Faria e Santos (2018, p. 26), “é fundamental que o ator tenha: um projeto de intervenção, o controle ou capacidade de mobilizar os recursos necessários ao plano e uma organização minimamente estável para executá-lo”.

Ao refletirmos sobre o cotidiano escolar, existem muitas inquietações quanto ao rendimento escolar e aprendizagem, porém é importante destacar de que maneira a escola se comporta diante dos índices de doenças crônicas não transmissíveis, fazendo parte desse grupo as doenças cardiovasculares, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas, as quais foram incluídas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2019, na lista das dez maiores ameaças à saúde pública no planeta. Questionamos também sobre a negação ao direito à aprendizagem ocasionada por anemias. Será que os estudantes conhecem de onde vem os recursos financeiros da alimentação que lhes chega todos os dias na escola? E os professores e gestores, eles se percebem enquanto atores sociais do PNAE na perspectiva da

sustentabilidade? Muito ainda precisa ser trabalhado e conhecido, visto que, geralmente, a alimentação escolar é da responsabilidade da nutricionista.

O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade através do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria Geral da União (CGU), do Ministério Público e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Destaca-se, no município, a garantia de uma ação educacional comprometida com o direito de aprender do educando, destacando-se, ao longo de seus anos, grande evolução quanto aos aspectos administrativos, técnicos e operacionais na execução do PNAE, consolidando ações junto ao CAE na fiscalização da execução do Programa com a participação da sociedade civil, porém muito ainda precisa avançar.

Destacamos que o processo de gestão é fundamental para qualquer organização. A educação de qualidade resulta do conjunto das relações dos fatores externos e internos existentes no espaço escolar e da forma como essas relações estão organizadas. A busca por institucionalizar a democracia e, simultaneamente, aprimorar a eficiência e a qualidade da educação pública tem sido uma força poderosa a estimular o processo de mudanças na forma de gestão escolar no Brasil. Democratização da gestão escolar é parte do esforço em afastar as tradições corporativas e clientelistas, trazendo em si a possibilidade de melhorar a qualidade pedagógica do processo educativo nas escolas por meio da participação ativa de toda comunidade escolar, inclusive por meio do Conselho Escolar.

A escola busca a formação integral do estudante para a sociedade em que vive. Para isso, precisa-se do diálogo, da interação e das opiniões de todos os envolvidos nos processos de ensino e aprendizagem. Tudo isso é uma forma de democracia. Para promover essa formação integral do estudante, a escola deve ser um espaço democrático, proporcionando processos de ensino e aprendizagem eficientes, voltados para as possibilidades, os interesses e as competências, sendo protagonista para enfrentar os desafios da sociedade contemporânea.

Inspirados nas obras de Paulo Freire, compreendemos a relevância de se instaurar uma prática democrática no cotidiano escolar em que, conforme Bezerra (2018), as atividades de Educação Alimentar Nutricional passem a ter o uso da pedagogia dialógica, destacando a importância de conhecer e fundamentar para a execução de atividades.

Quanto à base bibliográfica do Programa, destacamos a Lei n.º 11.947, de 16/06/2009, a qual dispõe do atendimento do PNAE; a Resolução CD/FNDE n.º 06, de 8 de maio de 2020, que teve alterações no valor de *per capita* (valor por aluno) CD/FNDE n.º 02, de 10 de março de 2023; a Lei n.º 14.660, de 24 de agosto de 2023, da agricultura familiar, a

qual dispõe sobre as orientações necessárias ao atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, entre outras (Brasil, 2009a, 2020, 2023).

Destacamos também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9.394/96, normatizada pelo estado e guiada pela sociedade civil, a qual visa a garantir o direito universal da educação de qualidade e o pleno desenvolvimento do educando (Brasil, 1996); a Lei de Licitação, n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que foi substituída pela Lei de n.º 14.133, de 01 de abril de 2023; a Lei n.º 11.947, de 16/06/2009, a qual sinaliza que 30% do valor repassado deve ser investido na aquisição de produtos da agricultura familiar; e a Lei n.º 14.660, de 24 de agosto de 2023, a qual estabelece que a aquisição realizada pela família rural individual deverá ser feita no nome de mulher em, no mínimo, 50% do valor adquirido, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), por meio da Secretaria Municipal da Educação (SME) e da Coordenadoria Estratégica de Provimentos da Rede Escolar (COEPRO), Célula de Alimentação Escolar (CEAE), vem, ao longo do ano, desenvolvendo ações que garantam o cumprimento do direito à alimentação escolar e à segurança alimentar dos estudantes, dentre elas, o atendimento de aproximadamente 260.000 estudantes matriculados na rede de ensino e unidades filantrópicas (conforme a clientela atendida do FNDE), com cardápio diversificado, avaliação nutricional, teste de aceitabilidade, atendendo aos casos de necessidade nutricional específica, como intolerâncias, alergias alimentares e Transtorno do Espectro Autista (TEA), norteados pelo PNAE.

Cumpre destacar que a alimentação escolar tem lugar fundamental nas unidades escolares de Fortaleza, iniciando desde o berçário, creche, pré-escola, ensino fundamental em tempo parcial e integral, atendimento educacional especializado até a Educação de Jovens e Adultos.

Diante dos desafios das áreas urbanas no município de Fortaleza bem como das preocupações ambientais e sociais vinculadas à atuação profissional da pesquisadora, que desempenhou diferentes funções na rede municipal, sendo professora, diretora, formadora, técnica e gerente, muito se questiona como acontece o encontro entre alimentação escolar e agricultura familiar em virtude do aumento excessivo de produtos industrializados.

A agricultura familiar é desenvolvida em pequenas propriedades rurais e é organizada por pequenos agricultores e alguns empregados, os quais colhem os produtos tanto para o próprio consumo, como contribuem para a economia local, gerando emprego e movimentando o comércio. Ela busca seguir os ritmos da natureza, respeitando o solo e

usando as técnicas sustentáveis. Em meados da década de 1990, ocorreu um processo de reconhecimento e de criação de instituições de apoio ao modelo de agricultura.

Conforme a Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, agricultor(a) familiar e empreendedor(a) familiar rural são aqueles(as) que praticam atividades no meio rural, atendendo aos seguintes requisitos:

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4(quatro) módulos fiscais,
- II- utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III- tenha perceptível mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006, s. p.).

Ressaltamos que cada família pode comercializar uma cota de até 40 mil reais por ano por projeto de venda, mesmo que participe de outra chamada pública.

As políticas públicas foram criadas de estímulo aos agricultores familiares (como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995), quando as secretarias de governo, orientadas exclusivamente para trabalhar com a categoria (como a Secretaria da Agricultura Familiar criada em 2003 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1998), promulgaram, em 2006, a Lei da Agricultura Familiar, sendo reconhecida mundialmente como profissão no mundo do trabalho. Além disso, foram criadas novas organizações de representação sindical com vistas a disputar e consolidar a identidade política de agricultor familiar (como a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF – BRASIL – CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONFETRAF BRASIL)).

Assim, como o PNAE, faremos o enquadramento que estrutura o referencial de política pública do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), visto que está intimamente ligado à história dos movimentos sociais do campo e dos movimentos e organizações orientados ao combate à fome, bem como às experiências municipais de políticas públicas ancoradas nesses referenciais implementadas entre 1980 e 1990. Os dois Programas trabalham diretamente com agricultura familiar e foram introduzidos a partir de um conjunto de debates que integram o contexto político brasileiro atual. Dessa maneira, todos possuem pontos de afinidades e de divergências, conforme explicitados na sequência, demonstrando que parte relevante da atuação de um movimento social envolve enquadrar problemas sociais visando a formar a opinião pública.

Dessa forma, ao analisar os referenciais setoriais, percebemos que o referencial de política pública do PAA é fruto do acoplamento de dois enquadramentos que se podem chamar de “Fortalecimento da Agricultura Familiar” (FAF) e “Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional” (FSAN).

Aprofundando reflexões sobre o PNAE e o PAA, é necessário trazer uma análise sobre eles, visto serem políticas que trabalham diretamente com a agricultura familiar. Nessa perspectiva, abordamos como estratégia a Teoria do Quadro (frame), desenvolvida por Goffman em Frame Analysis (1974), para captar a dimensão teórico-interpretativa das relações sociais, uma vez que partem de uma estrutura construída pelo encontro de sujeitos em situações específicas ao se produzirem e reproduzirem no conjunto de ideias para a ação.

Ressaltando as interações coletivas que se apresentam em constantes transformações e que nos ajudam a entender ações sociais em defesa de pautas relativas aos movimentos sociais e as políticas públicas, apresenta-se um quadro comparativo com os principais aspectos de cada um deles e, posteriormente, os pontos de afinidades e os de divergências existentes entre eles.

Quadro 3 – Enquadramento dos Programas que trabalham com Agricultura Familiar

PONTOS RELEVANTES	PNAE	PAA	ACOPLAMENTO
ORIGEM	1940- Instituto de nutrição defendia a oferta de alimentos na escola, devido a graves problemas com a fome. (Falta de recursos)	X	1950 – Programa da Merenda Escolar, decreto 37.106 de 31/03/1955 CAMPANHA DA MERENDA ESCOLAR (Recursos internacionais)
GOVERNO Presidente/Período da formulação	3ª REPÚBLICA – ESTADO NOVO GETÚLIO VARGAS – GOLPE 1937	X	4ª REPÚBLICA – EURICO GASPAR DUTRA - PSDB
ANO DE CRIAÇÃO	1979 - PNAE 2010 - Alimentação como direito fundamental na Constituição	2003 - PAA - Lei n.º 10.696, de 02 de julho de 2003-(CONSEA) Estoques estratégicos (1º Plano Safra) Programa Fome Zero	Incentivar a Agricultura Familiar – favorecendo a compra da produção de agricultores, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais.
GOVERNO Presidente/Período da formulação	5ª REPÚBLICA – DITADURA MILITAR JOÃO FIGUEIREDO – ARENA/ PSDB	6ª REPÚBLICA – NOVA REPÚBLICA LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA - PT	MUDANÇA DE REGIMES POLÍTICOS
ANO DE REVOGAÇÃO	X	2021	Medida provisória n.º 1.061, após uma série de cortes, ajustes e mudanças, atingiram as políticas públicas de cunho social em nome da “contenção de gastos”
GOVERNO Presidente/Período da formulação	JAIR MESSIAS BOLSONARO PSL - PL		Enfraquecimento das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar

(Continua)

Quadro 3 – Enquadramento dos Programas que trabalham com Agricultura Familiar

(Continuação)

PONTOS RELEVANTES	PNAE	PAA	ACOPLAMENTO
ANO DE RELANÇAMENTO	X	2023	
GOVERNO Presidente/Período da formulação	LUIS INÁCIO LULA DA SILVA - PT		X
OBJETIVOS	Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.	Fortalecer a agricultura familiar e contribuir com a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) através da distribuição a pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, a equipamentos de segurança alimentar e nutricional, a entidades socioassistencialistas, a instituições públicas e filantrópicas de ensino, a constituição de estoques públicos de alimentos, destinados a ações de abastecimento social ou venda; e ainda demandas que surtissem pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA).	Aquisição da Agricultura Familiar
PUBLICO ALVO	Estudantes das escolas públicas.	Lei n.º 11.326/06 – Lei da Agricultura Familiar - Pessoas em vulnerabilidade social	Programa Social
LEGISLAÇÃO	Lei n.º 11.947 de 16/06/2009, Resolução n.º 02 de 10/03/2023, Lei n.º 14.660 de 24/08/2023.	Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011 Decreto n.º 7.775, de 4 de Julho de 2012	Lei n.º 11.346/06 – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) Lei n.º 11.346/06 – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
ESTRATÉGIAS NA AQUISIÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	Aquisições através das Chamadas Públicas sendo 30% do repasse geral para a agricultura familiar onde 50% deverão ser destinados para mulheres agricultoras.	Aquisições sem necessidade de licitação.	Fortalecimento da agricultura familiar e contribuição para a segurança alimentar.

(Continua)

Quadro 3 – Enquadramento dos Programas que trabalham com Agricultura Familiar

(Conclusão)

PONTOS RELEVANTES	PNAE	PAA	ACOPLAMENTO
PRINCIPAIS MUDANÇAS	2008 - Aquisições através das Chamadas Públicas sendo 30% do repasse geral para a agricultura familiar onde 50% deverão ser destinados para mulheres agricultoras.	2004 - A modalidade compra antecipada foi suspensa e extinto o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA). 2006 - foi criada dotação orçamentária no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para operações nas modalidades Formação de Estoques e Compra Direta operacionalizada pela CONAB. 2011 – Estratégia de inclusão produtiva rural prevista no Plano Brasil sem miséria.	CONAB - Manual de Operações, disciplinando vários aspectos da execução da modalidade Compra com Doação Simultânea e foram modificadas as regras das modalidades Formação de Estoques e Aquisição de Sementes, ampliando requisitos para a execução de ambas. FNDE – responsável pela definição das regras e normas do PNAE, assistência técnica e financeira.
MODALIDADES	Creche, Pre Escola, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos , Atendimento Educacional Especializado	Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Apoio à Formação de Estoques; Compra Institucional; Aquisição de Sementes.	PNAE – caráter suplementar (Gestão descentralizada) CONAB - Compra direta local
RECURSO FINANCEIRO	Prefeituras e Governo Federal	Governo Federal	PNAE - 10 parcelas anuais, entre os meses de fevereiro e novembro.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos disponibilizados pelo MEC.

No segundo governo de Dilma Rousseff, sendo intensificado no período de 2016 a 2022, e nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), ocorreu o enfraquecimento das políticas públicas em vários setores, como nos de fortalecimento da agricultura familiar. Nessa esteira, com base na trajetória do Programa, desde sua criação em 2003, passando pela sua extinção em 2021 e pelo seu relançamento em 2023, argumentamos, por meio desta pesquisa, que políticas como o PAA são importantes meios de contribuir com o desenvolvimento humano, tal como os ideais propostos por Amartya Sen.

Quanto ao Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (FSAN), foi construído na década de 1990 por meio de uma série de interações mediadas por situações específicas, tais como: contribuições acadêmicas, estudos sobre fome no Brasil e,

principalmente, a interação entre organizações da sociedade civil por meio da Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome.

A segurança alimentar e nutricional se tornou um referencial setorial de política pública no Brasil na década de 1980, no governo do Presidente José Sarney (PMDB), por meio do documento *Segurança Alimentar: proposta de uma política contra a fome*, elaborado por uma equipe de técnicos a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura. À época, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, com participação ativa da sociedade civil e de instituições governamentais. A concepção de segurança alimentar e nutricional, instituída neste documento e no evento, dava ênfase à autossuficiência alimentar nacional e ao acesso universal aos alimentos, além de direcionar as diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a construção de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

Tendo esse diagnóstico e tais concepções assimiladas, o Partido dos Trabalhadores (PT) movimentou-se no sentido de agendar esse referencial setorial de política pública. Essa iniciativa culminou na articulação com o movimento apartidário *Campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), que teve grande repercussão em todo o país. Em 1993, uma rede de pessoas e organizações, sob a liderança de Betinho, lançou essa campanha para dar visibilidade à questão da fome no país. A campanha estimulou a participação popular e a articulação de diferentes setores da sociedade civil por meio da criação de comitês locais que atuavam arrecadando e doando alimentos, bem como mobilizando a conscientização do problema.

Simultaneamente, após a derrota do PT nas eleições de 1989, estruturou-se um movimento chamado Governo Paralelo, tendo funcionado entre 1990 e 1992 com o objetivo de propor políticas públicas inovadoras. O Governo paralelo lançou, à época, o documento *Política Nacional de Segurança Alimentar*, organizado por José Gomes da Silva e Luiz Inácio Lula da Silva. Esse documento já previa a necessidade de ações de fomento à produção agroalimentar e de comercialização da produção, descentralização varejista e combate à fome com ações emergenciais.

Após o Movimento Cara Pintada, que foi às ruas pedir o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, assume a presidência Itamar Franco (1992 a 1995), período da estabilização da economia com o lançamento do plano real, vigente até os dias de hoje. Em 1993, lançou-se o plebiscito para a consulta sobre a forma e qual sistema de governo deveria ser, vencendo a República com o presidencialismo.

Ainda nesse período, destacamos o primeiro Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com indícios de debates sobre compras públicas de alimentos da agricultura familiar, como política agrícola, a qual poderia contribuir com entidades socioassistenciais, fortalecendo o combate à fome no país. Esse conjunto de iniciativas citadas, os documentos e os diagnósticos sobre a fome no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 contribuíram com as ideias básicas que sustentaram o enquadramento referencial de política pública de Fortalecimentos da Segurança Alimentar e Nutricional, quais sejam: a construção de uma política pública de combate emergencial à fome no país, a participação ativa da sociedade civil organizada nesse processo e a ideia de compras públicas para a destinação de alimentos a entidades socioassistenciais. Além disso, em 1998, foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, com a participação de representantes de organizações da sociedade civil e acadêmicos de todo o país, muitos deles atuantes na Ação da Cidadania no passado recente. O Fórum mobilizou encontros nacionais defendendo ideias de fortalecimento da segurança alimentar e nutricional no país, bem como atuou no sentido de divulgar as ideias de recriação do CONSEA, porém, em 2019, o Conselho foi extinto e, em 2023, o atual Presidente da República, por meio da medida provisória, define-o como órgão de assessoramento imediato à Presidência da República.

Em relação ao Fortalecimento da Agricultura Familiar, desde os anos de 1980, reivindicações de movimentos sociais eram frequentes e incisivas em torno da bandeira da reforma agrária. Demandavam-se políticas diferenciadas de crédito e assistência técnica e uma legislação trabalhista a favor dos pequenos produtores. Na década de 1990, ganhou destaque a produção acadêmica de José Graziano da Silva, em rede com vários outros acadêmicos e universidades, principalmente no Sul do país. Tal debate agendou, na pauta dos movimentos e das políticas públicas, o conceito de agricultura familiar, segundo o qual a família é quem gera e compartilha a propriedade. Além disso, o agricultor familiar, além de ser proprietário e produzir em sua terra, tem tal propriedade como fonte de moradia. Uma série de pesquisas acadêmicas sobre a agricultura familiar no Brasil passaram a ser nomeadas sob o rótulo de Sociologia do Novo Rural, deslocando os referenciais setoriais anteriores que confundiam agricultura com grande produção e monocultura. Nesse contexto acadêmico, a priori, a categoria “agricultura familiar” foi legitimada conceitualmente para se referir ao pequeno agricultor ou à pequena propriedade da terra.

Além da ênfase na agricultura familiar, o projeto envolvendo a Sociologia do Novo Rural propunha o programa de governo popular e abordava o tema das compras públicas da agricultura familiar por parte do Estado. Ao mesmo tempo, alguns municípios

brasileiros, tais como Santos, Porto Alegre e Belo Horizonte, experimentaram projetos locais de fortalecimento da agricultura familiar, introduzindo, na trama das políticas públicas brasileiras, a implementação de compras públicas de produtos oriundos da agricultura familiar por parte do Estado. Outras experiências de compras públicas municipais da agricultura familiar foram executadas pela sociedade civil por meio da Ação da Cidadania contra a Fome, unindo, à época, o FSAN e o FAF. As compras públicas se tornariam um importante elemento do FAF, pois envolviam a ideia de garantia de mercado dada pelo Estado aos pequenos produtores em um mercado concorrencial desigual.

Ainda na década de 1990, foi criado, pioneiramente, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), quando, pela primeira vez, o quadro do FAF adentra a institucionalidade do Estado brasileiro, tornando-se um referencial de política pública em si. Tratou-se de um salto inclusivo do pequeno produtor em relação ao modelo de desenvolvimento ancorado no agronegócio ensejado até então no país. No entanto, ainda estava aquém da vontade política dos movimentos sociais agrários por privilegiar sobremaneira os grandes agricultores em detrimento dos pequenos. Por fim, ainda na década de 1990, o Grito da Terra, marcha de luta dos movimentos da terra, em âmbito estadual e federal, transformou-se em um evento anual de mobilizações de todos os movimentos sociais agrários do país, que passaram a exigir políticas específicas para a agricultura familiar.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 para fortalecer a agricultura familiar e contribuir com a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tendo sido revogado em 2021. A comercialização dos produtos direcionados a programas sociais para pessoas em vulnerabilidade social foi, desde sempre, seu principal ponto de atuação. Assim, o PAA atuou desde a sua criação em duas frentes com vistas à promoção da dignidade humana, configurando-se como uma política social e de desenvolvimento rural e local, visto que as mudanças de caráter político e institucional impactaram fortemente as políticas direcionadas à agricultura familiar, com forte repercussão no PAA (Perin *et al.*, 2021).

Concluimos que as iniciativas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, bem como as iniciativas de compras públicas da agricultura familiar na década de 1990, contribuíram para construir as ideias básicas que sustentam o enquadramento do FAF.

A ideia-chave desse quadro é que a construção de possibilidades de autonomia dos agricultores familiares envolve a possibilidade de compras públicas dos alimentos oriundos da agricultura familiar, enxergando-as como uma garantia de mercado que os

capitaliza e contribui com o associativismo e com a organização dos agricultores familiares por meio de cooperativas e associações.

Na seção seguinte, é descrito todo o ciclo da gestão administrativa, técnica e operacional do PNAE no município de Fortaleza, abordando as boas práticas na compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e descrevendo as principais etapas para a aquisição de alimentos.

5 A POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS NA AQUISIÇÃO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO PNAE: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

A imensidão do país impossibilita apontar uma única estratégia de aquisição de gêneros alimentícios com o Programa de Alimentação Escolar, porque cada entidade executora tem uma realidade diferente (Brasil, 2013b). Até 1994, o PNAE tinha na centralização a única forma de gerir os recursos financeiros quando ocorreu a descentralização e, de acordo com os hábitos alimentares de cada região, foram expandidos os produtos *in natura*; além disso, os minimamente processados passaram a compor os cardápios escolares, mesmo sem a condução técnica dos nutricionistas. Após esses períodos, alguns estados e municípios adotaram novas estratégias e a forma de gerir o Programa também foi alterada (Nogueira, 2005).

Nesse contexto, ocorreram diversos avanços: forma de repasse do recurso, inserção dos estados e municípios no gerenciamento do Programa, ampliação da população atendida, incluindo os alunos da EJA e do ensino médio, enaltecendo o Programa como política pública. O processo de compras permitiu a inclusão de alimentos considerados básicos e *in natura* (Sturion, 2002).

Foi deliberado ao FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, quanto à normatização e alocação das transferências suplementares de recursos financeiros, conforme o Art.16 da Lei Federal n.º 11.947/2009:

- I - estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE;
- II - realizar a transferência de recursos financeiros visando a execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais;
- III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE;
- IV - promover a adoção de diretrizes e metas estabelecidas nos pactos e acordos internacionais, com vistas na melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública da educação básica;
- V - prestar orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o bom desempenho do PNAE;
- VI - cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;
- VII - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados (Brasil, 2009a, s. p.).

Ressaltamos que, na escolha de modelo gerencial pela unidade executora, devem ser consideradas as características e as especificidades dos locais, principalmente em relação aos custos e às estruturas disponíveis. Surgiu ainda o modelo terceirizado, alterando a forma de operacionalização com a contratação de empresa privada por meio de licitação.

Conforme pesquisa nos documentos norteadores do FNDE, observou-se que o governo federal repassa, ao município, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais para os 200 dias letivos, conforme o censo escolar e seus apontamentos referentes ao quantitativo dos estudantes do ano posterior, seguindo o Art. 47 da Resolução CD/FNDE n.º 6/2020 e suas atualizações.

A Lei n.º 11.346 de 2006 cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o qual visa a assegurar o direito humano à alimentação adequada, buscando efetivar e operacionalizar a necessária associação da produção familiar local e o consumo de alimentos em quantidade e qualidade compatíveis, conforme:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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, s.p.).

Dessa forma, o PNAE tem como objetivo o crescimento adequado, a aprendizagem e as boas práticas alimentares aos estudantes matriculados na rede pública, contribuindo diretamente na redução dos índices de evasão escolar e na melhoria do desempenho escolar, além de fomentar a economia local e possibilitar o controle social.

A política de compras relacionadas à alimentação orienta as decisões sobre o que comprar, a quem e quais os melhores valores dos produtos, entre outras questões que a administração pública necessita atentar de forma organizada, legal, justa, sem favoritismo e com publicidade dos atos durante a realização das aquisições necessárias ao longo do ano letivo.

Em Fortaleza, o gerenciamento para a execução do Programa é centralizado, sendo a SME/COEPRO/CEAE responsável pela compra e distribuição para as escolas. A aquisição dos produtos sempre se dá por meio das Chamadas Públicas para atendimento da agricultura familiar e dos processos licitatórios, como os pregões eletrônicos¹. Destacamos a revogação da Lei n.º 8.666/1993, a qual, durante décadas, regulamentou os processos licitatórios no país, pela Lei n.º 14.133/2021, representando a mudança de paradigma no campo das contratações públicas (Brasil, 1993).

No gerenciamento público, há de se cumprir as determinações legais na administração da verba pública, devendo optar por mecanismos que possam garantir a eficiência do serviço público.

¹ O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação para a aquisição de produtos e serviços comuns obrigatória no âmbito da União, estados, municípios e DF.

A compra dos produtos dos agricultores familiares realiza-se por meio de Chamadas Públicas, as quais estabelecem, previamente, uma tabela de preços. Esses não devem ser maiores que os praticados no atacado e no varejo alimentício, para não onerar as compras públicas em relação às licitações convencionais de produtos para a alimentação escolar. Ao mesmo tempo, a diminuição dos elos de comercialização pela compra direta e local pode possibilitar aos agricultores familiares o recebimento de valores acima dos constatados em seus canais tradicionais de venda (Baccarin *et al.*, 2012).

Porém, para administradores acostumados a operar as compras públicas por meio da Lei n.º 8.666 de 1993 (Lei das Licitações), que trabalha com a lógica de “menores custos”, é um desafio pensar nessas transações como promotoras do desenvolvimento da agricultura familiar e, conseqüentemente, do desenvolvimento local. A legislação responsável pelo pregão eletrônico é o Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019. Dessa forma, destacamos o Art. 1º trazido pela lei:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2019, s.p.).

Atualmente, para o município de Fortaleza, o valor repassado pela União, por dia letivo para cada aluno, é definido conforme a modalidade de ensino, destacando que, no período de 2016 até 2022, o valor permaneceu inalterado.

Quadro 4 – Modalidades de ensino e valores de *per capita* 2016 – 2023

MODALIDADES DE ENSINO	PER CAPITA (valor por estudante)		
	2016	2017	2023
CRECHE	R\$ 1,00	R\$1,07	R\$ 1,37
PRÉ-ESCOLA	R\$ 0,50	R\$ 0,53	R\$ 0,72
ENSINO FUNDAMENTAL	R\$ 0,30	R\$ 0,36	R\$ 1,37
AEE	R\$ 0,50	R\$ 0,53	R\$ 1,00
EJA	R\$ 0,30	R\$ 0,32	R\$ 0,41

Fonte: FNDE (2023).

Com a publicação da Resolução CD/FNDE n.º 02, de 10 de março de 2023, que alterou a Resolução CD/FNDE n.º 06/2020, os valores *per capita* sofreram reajuste e, a partir da segunda parcela de 2023, o valor repassado já foi modificado, o que nos faz refletir sobre o maior aumento percentual dos últimos anos, ressaltando que o repasse é feito diretamente ao município, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendido.

Quanto ao cálculo do valor total a ser repassado às Seducs, às prefeituras municipais e às escolas federais, o FNDE multiplica o número de alunos matriculados nas

escolas federais, estaduais, municipais e distritais, registrado no Censo Escolar, a quantidade de dias letivos (200) e os respectivos valores *per capita* definidos no Art. 47 da Resolução CD/FNDE nº 6/2020.

I - o montante de recursos financeiros destinados a cada EEx, para atender aos alunos definidos no art. 6º desta Resolução, será o resultado da soma dos valores a serem repassados para cada aluno atendido e será calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$VT = A \times D \times C$ (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D = número de dias de atendimento; C = valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado) (Brasil, 2020, s. p.).

Esses valores financeiros são de caráter suplementar para a cobertura dos 200 dias letivos, sendo o repasse acompanhado e fiscalizado pela sociedade, por meio do Conselho de Alimentação Escolar, pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas, pela Controladoria Geral da União e pelo Ministério Público. A universalização e a gratuidade no fornecimento da merenda escolar, associadas a uma contextualização pedagógica para uma formação consciente dos hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, são características intrínsecas do PNAE (Delors, 2000). E as suas ações têm firmado e aumentado a responsabilidade administrativa dos órgãos públicos e o próprio estímulo da participação social (Peixinho, 2013). No do FNDE², temos o acesso à data e ao valor recebido pelo município, distribuído por modalidades de ensino:

Figura 1 – Liberação do recurso suplementar do PNAE

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR			
Data Pgto	OB	Valor	Programa
15/FEV/2024	000641	950,00	PNAE - Alimentação Escolar - Ensino Médio
21/FEV/2024	001068	469.322,40	PNAE - Alimentação Escolar - Pré-escola.
21/FEV/2024	001073	49.771,20	PNAE - Alimentação Escolar - EJA
21/FEV/2024	001063	89.025,60	PNAE - Alimentação Escolar - AEE
21/FEV/2024	001066	703.275,80	PNAE - Alimentação Escolar - Creche
23/FEV/2024	001130	3.991.540,20	PNAE - Alimentação Escolar -Ensino Fundamental
06/MAR/2024	001901	469.322,40	PNAE - Alimentação Escolar - Pré-escola.
06/MAR/2024	001772	3.991.540,20	PNAE - Alimentação Escolar -Ensino Fundamental
06/MAR/2024	001914	950,00	PNAE - Alimentação Escolar - Ensino Médio
06/MAR/2024	001887	703.275,80	PNAE - Alimentação Escolar - Creche
06/MAR/2024	001761	49.771,20	PNAE - Alimentação Escolar - EJA
06/MAR/2024	001804	89.025,60	PNAE - Alimentação Escolar - AEE
02/ABR/2024	003081	3.991.540,20	PNAE - Alimentação Escolar -Ensino Fundamental
02/ABR/2024	003135	703.275,80	PNAE - Alimentação Escolar - Creche
02/ABR/2024	003095	49.771,20	PNAE - Alimentação Escolar - EJA
02/ABR/2024	003178	469.322,40	PNAE - Alimentação Escolar - Pré-escola.
02/ABR/2024	003034	950,00	PNAE - Alimentação Escolar - Ensino Médio

Fonte: FNDE (2024).

² Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Nesse sentido, surgem questionamentos relevantes: tendo o PNAE o propósito de atender às necessidades nutricionais dos alunos da educação básica, o recurso é suplementar, diante disso, como fica o percentual de aporte financeiro para o município para garantir o ano letivo? Quais os avanços e as limitações na operacionalização da alimentação escolar frente à agricultura familiar? Quais as principais ações de avaliação do Programa? Como é a participação de seus atores sociais? Quais as ações que garantem a sustentabilidade? Como tratamos de um Programa significativo e importante no país, como é feito o controle de desperdícios?

Diante do exposto, torna-se indispensável conhecer, debater e priorizar as reais necessidades da comunidade educativa na utilização desse importante recurso financeiro, garantindo o direito a todos os estudantes nas unidades escolares. Será que os estudantes, beneficiados com essa política pública, continuam a levar lanches de casa? Sabem a origem do recurso financeiro para comprar os gêneros alimentícios?

Conforme Peixinho (2011), o FNDE requer que a escola pública beneficiária tenha cadastro no Censo Escolar, a partir do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) junto às escolas filantrópicas. Todos os anos é publicizada a clientela atendida e a quantidade de estudantes, números alcançados conforme o Censo do ano anterior, dificultando a unidade executora caso tenha uma oferta maior de matrículas.

Conforme o Guia Alimentar da População Brasileira, do Ministério da Saúde, publicado em 2016, o Brasil tem enfrentado um volume expressivo de obesidade em todas as faixas etárias, destacando que as doenças crônicas são a principal morte entre adultos, pois há o excesso de peso em 1 de cada dois 2 adultos e em 1 de cada três 3 crianças (Brasil, 2016). Isso torna desafiadora a elaboração de cardápios, visto que os hábitos precisam ser devidamente orientados. Silva (2022) evidencia dados sobre a importância da avaliação antropométrica quanto aos aspectos nutricionais entre os estudantes.

Mensalmente, os nutricionistas elaboram o cardápio escolar por modalidades de ensino, o qual é encaminhado para o Conselho de Alimentação Escolar e, em seguida, é divulgado no site da SME. Em seguida, as Unidades de Ensino fixam nos refeitórios de cada unidade. Após a validação do cardápio escolar, é realizada a lista de compras com o quantitativo mensal, logo é aberto o processo de aquisição do item, com classificação orçamentária, ordem de fornecimento e empenho. Dessa forma, o fornecedor realiza a entrega no depósito central, conforme as especificações do contrato, e a comissão de recebimento atesta toda a mercadoria. Após serem devidamente conferidos, os gêneros são distribuídos em

rotas (que seguem o cronograma mensal) para atender o quantitativo do Parque Escolar e Unidades Filantrópicas.

Destacamos a necessidade do envolvimento dos atores sociais, proporcionando a conscientização de uma boa alimentação dos alunos, fazendo com que eles adquiram hábitos saudáveis e, assim, melhorem seu rendimento escolar (Gabriel *et al.*, 2014). Evidenciamos ainda que o programa de alimentação não é apenas de responsabilidade do nutricionista, por assumir a responsabilidade técnica, junto ao quadro técnico, mas de todos os atores sociais.

Ademais, na elaboração do cardápio, bem como nas compras, o Programa estabelece que precisa ter no mínimo 75% para aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados, no máximo 25% de alimentos processados e de ultraprocessados, e no máximo 5% para aquisição de ingredientes culinários.

Ocorre o atendimento de aproximadamente 259.464 estudantes, com cardápio diversificado, avaliação nutricional, teste de aceitabilidade, atendendo aos casos de necessidades nutricionais específicas, como intolerâncias, alergia alimentar e Transtorno do Espectro Autista (TEA), sendo norteado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ressaltamos que o Programa tem como objetivo atender às necessidades nutricionais dos estudantes em sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis, tendo aproximadamente 510 mil refeições diárias. Conforme a consulta *online* da clientela atendida, divulgada pelo FNDE, realizamos o planejamento referente às compras e ao abastecimento, conforme o modelo a seguir:

Figura 2 – PNAE – Consulta

FNE		MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PNAE - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR			Data: 03/05/2024 Hora: 17:12 Página: 1				
ALUNADO POR AÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR									
Consulta:	Prefeitura Municipal	Exercício	2024	UF:	CE	Município	FORTALEZA		
Esfera	Código/Nome da Escola	Creche	Pré-	Fundament	Médio	Fundamental EJA	Médio EJA	Alunos do AEE	Total
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23064851 / ESCOLA MUNICIPAL PROFESSORA AIDA SANTOS E SILVA	0	120	624	0	0	0	30	774
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23064870 / ESCOLA MUNICIPAL ALBA FROTA	39	118	419	0	0	0	22	598
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23064927 / ESCOLA MUNICIPAL PROFESSORA ALDADI BARBOSA	0	0	977	0	0	0	54	1031
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23064994 / ESCOLA MUNICIPAL ALMERINDA DE ALBUQUERQUE	51	139	319	0	0	0	23	532
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23065028 / ESCOLA MUNICIPAL DE TEMPO INTEGRAL PROFESSOR ALVARO COSTA	0	0	399	0	0	0	20	419
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23065052 / ESCOLA MUNICIPAL ALVORADA	0	188	177	0	0	0	30	395
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23065125 / ESCOLA MUNICIPAL PROFESSOR AMERICO BARREIRA	0	0	770	0	250	0	94	1114
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23065192 / ESCOLA MUNICIPAL ANGELICA GURGEL	0	0	813	0	142	0	60	1015
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23065206 / ESCOLA MUNICIPAL PROFESSOR ANISIO TEIXEIRA	182	328	856	0	0	0	72	1438
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	23065265 / ESCOLA MUNICIPAL DE TEMPO INTEGRAL DOM ANTONIO DE ALMEIDA LU	0	0	450	0	0	0	16	466

Fonte:FNDE.

Após a elaboração do Cardápio Escolar, são definidos os *per capita*s de cada gênero alimentício conforme as refeições. A partir desses *per capita*s, calcula-se a quantidade total por unidade, levando em consideração a frequência de cada item no Cardápio e o número de alunos de cada unidade, conforme o quantitativo do parque escolar, gerando as guias de abastecimento.

Quadro 5 – Parque Escolar da Rede Municipal - ABRIL/2024

DIVISÃO DAS UNIDADES ESCOLARES POR DISTRITO DE EDUCAÇÃO							
DISTRITO	ESCOLA TEMPO PARCIAL	ESCOLA TEMPO INTEGRAL	ESCOLA ANEXA	CENTRO DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO	CEI	CRECHE	TOTAL
I	42	3	0	0	22	9	76
II	31	4	0	5	24	8	72
III	48	6	0	1	22	23	100
IV	50	7	2	1	41	20	121
V	57	11	6	0	39	36	149
VI	45	6	1	1	37	16	106
TOTAL	273	37	9	8	185	112	624

Fonte: Coordenadoria de Planejamento_abril_2024, com base no Sistema de Gestão Educacional.

O gestor escolar (diretor ou coordenador pedagógico), ator social do Programa, ao atestar, nas guias de abastecimento, o recebimento das mercadorias, verifica a integridade das embalagens, confere a quantidade recebida na guia de abastecimento e atesta o recebimento. Caso tenha alguma irregularidade, descreve no campo de observação da guia. Acompanha os estoques, informando os quantitativos todo início de mês; caso seja necessário algum complemento, é solicitado por email. Todo processo é devidamente documentado.

Segundo Luck (2005, p. 16), ao tratar de gestão escolar, torna-se importante ter como princípio orientador a democratização, promovendo a “redistribuição e o compartilhamento das responsabilidades que objetivam intensificar a legitimidade do sistema escolar”. Porém, para se garantir o uso adequado dos recursos, é necessária uma gestão de qualidade, com transparência na compra dos produtos essenciais para a produção das refeições e, principalmente, para aqueles originados da agricultura familiar.

Todos os gêneros adquiridos no município de Fortaleza para o PNAE são submetidos ao controle de qualidade. O controle dos produtos da alimentação escolar tem início na seleção dos fornecedores de produtos e é finalizado na distribuição, na preparação e no consumo da alimentação na rede municipal de ensino.

Sendo a alimentação escolar o compromisso de todos os atores, destacamos o abastecimento das unidades, as quais, mensalmente, apresentam o controle de estoque dos gêneros, conforme o cronograma/necessidade conferido pelo controle de estoque da unidade escolar, obedecendo ao seguinte formato:

Quadro 6 – Abastecimento dos gêneros alimentícios

GÊNEROS	ABASTECIMENTO
Hortifrutis	Semanal
Gêneros perecíveis	Semanal (Tempo parcial) Quinzenal (Tempo parcial)
Gêneros não perecíveis	Quinzenal (Tempo parcial) Mensal (Tempo parcial)

Fonte: COEPRO, com base nos cronogramas de entregas.

Ressaltamos que as guias de abastecimento são emitidas em duas vias para cada unidade de ensino. No ato do recebimento dos gêneros pelas unidades, são conferidas, assinadas e carimbadas; caso haja alguma observação, existe o campo para preenchimento.

Após as chamadas públicas e licitações (pregão eletrônico), conforme o planejamento estratégico, são elaborados os contratos dos gêneros alimentícios. O ciclo de compras inicia-se com o cardápio escolar, e a lista de compras é alinhada ao orçamento público. Em seguida, os processos são abertos com as ordens de fornecimento e os empenhos.

A empresa entrega os produtos, e o processo é encaminhado para a Coordenadoria financeira para o pagamento.

Destacamos os dados extraídos do Sistema de Gestão de Contas que, de forma *online*, apresentam as informações preliminares a partir de 2011.

Quadro 7 – Dados do Sistema de Gestão de Contas

EXERCÍCIO	PLANILHAS	SIGPC -FNDE	TOTAL
2023	R\$ 12.950.858,94	-	26,00%
2022	R\$9.725428,80	R\$ 9.725428,80	25,50%
2021	R\$ 4.120438,03	R\$ 587.908,46	10,90%
2020	R\$ 914.333,98	R\$ 914.333,98	2,70%
2019	R\$ 3.979.934,81	R\$ 4.268.848,04	13,79%
2018	R\$ 2.279852,23	R\$ 3.313.392,78	9,00%
2017	R\$ 2.729.755,24	R\$ 2.729.755,24	12,00%
2016	R\$ 2.198513,18	R\$ 2.198513,18	9,70%
2015	R\$ 407.407,83	R\$ 407.407,83	2,00%

Fonte: FNDE, com base nas prestações de contas.

Nos últimos anos, podemos observar a aproximação do percentual de 30% das compras realizadas no município de Fortaleza. Quanto às compras realizadas pela agricultura familiar, geralmente é feito o cronograma de entrega semanal. Mesmo não possuindo a quantidade de produtos necessários e a logística para a entrega de frutas e legumes, ela atende ao estabelecido pela Resolução CD/FNDE nº 06 e pela Lei n.º 11.947, que versa sobre a normatização das compras públicas para atender ao Programa (Brasil, 2009a, 2020, 2023).

Destacamos que existem gastos paralelos à aquisição de alimentos para garantir o pleno funcionamento do Programa no município, como os realizados com equipamentos, utensílios, vasilhames e recargas de gás, despesas com o depósito central de abastecimento, entre outros.

Na seção seguinte, apresentamos nossa vinculação com o objetivo da pesquisa, sendo essa uma trajetória que perpassa o contexto político e social em diferentes períodos. Assim, percebemos a alimentação escolar incorporada aos aspectos culturais, simbólicos e tradicionais, destacando a valorização, o respeito e a diversidade de culturas alimentares amparadas pela legislação vigente.

6 A TRAJETÓRIA DE SER ATOR SOCIAL DO PNAE: ALTERNATIVAS PARA A SUSTENTABILIDADE

Desde a implantação dos dispositivos legais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei n.º 11.346/2006, bem como do Decreto n.º 7.272/2010, que regulamenta a referida Lei (Brasil, 2010), criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), os municípios adquiriram autonomia para iniciar a sua corrida democrática pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional de seus territórios.

Em Fortaleza, conforme os princípios e as diretrizes do SISAN, foi criado o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN – Fortaleza) em 2013, sendo feita a adesão ao SISAN em 2017, definindo parâmetros para a elaboração e a implementação da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, desenvolvendo ações que garantam o cumprimento do direito à alimentação escolar e à segurança alimentar dos estudantes.

No decorrer da história da educação brasileira, as escolas sofreram diretamente a influência de conflitos de interesses nos campos político e econômico, despertando, assim, na pesquisadora, os interesses profissionais, sociais e científicos devido à vivência em diferentes funções na rede municipal de ensino.

Na primeira função, como professora do ensino fundamental, em 2001, lecionando turmas de alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, destaca-se um fato que aconteceu no primeiro dia em sala de aula, na rede municipal de ensino, com a presença da manipuladora de alimentos, popularmente conhecida como merendeira. Ao chegar à porta da sala, o silêncio tomou conta do momento ao realizar a contagem dos estudantes e divulgar o que seria a merenda. O diálogo observado entre esse importante ator social do PNAE e os estudantes constatava que muitas crianças realizavam, na escola, sua única refeição diária e que os vínculos estabelecidos foram além do alimento ofertado, bem além dos muros da escola, como ressalta o autor Saviani (2011).

Naquele período, foi realizada uma grande descoberta junto aos alunos em relação a um ambiente bastante significativo para a formação do jovem cidadão, o refeitório. Ao questionar de onde vem a alimentação escolar, eles respondiam: *da mercearia, da tia da merenda...* O que vocês gostam de comer? *Recheado, refrigerante...como não tem na escola, prefiro cuscuz com frango...* conversávamos sobre diversos assuntos, agrupavam-se, isolavam-

se, afagavam sentimentos e se acolhiam as subjetividades, o jeitinho de ser de cada estudante. Após esse momento, era notável um maior rendimento nas atividades escolares e o nível de concentração para a realização das atividades propostas.

O conhecimento dessa importante política pública nos processos de ensino e aprendizagem, para uma melhor participação dos atores social do PNAE, torna-se imprescindível, visto que o ambiente escolar possui papel determinante quanto à formação de hábitos alimentares saudáveis, bem como promovendo educação nutricional dos estudantes e seus responsáveis, que tendem a se perpetuar na vida adulta.

Relacionando a faixa etária dos estudantes com o período escolar da pesquisadora, também na escola pública, retrata-se a memória afetiva da merenda escolar. O cheiro do mingau a ser servido, o achocolatado, o biscoito e a maioria dos produtos prontos para o consumo são memórias latentes. A merendeira enfatizava na fila para a merenda: *só pegue se for tomar todinho...* Essa fala sinalizava uma atenção especial para evitar o desperdício? Por que trocaram a nomenclatura de merendeira para manipulador de alimentos? Que evidências nos comprovam as mudanças significativas nos processos de formação de hábitos e práticas alimentares dos estudantes? Quais os principais fatores de risco presentes nas avaliações nutricionais desenvolvidas nas unidades escolares? Que fatores comprovam que a sustentabilidade faz parte dos cardápios escolares?

Importante destacar que, nessa época, todo trabalho relacionado à sustentabilidade era proposto por projetos nas unidades escolares, e o professor trabalhava principalmente os elementos da natureza, bem como alguns vídeos, como: *Brasil, o país do desperdício; De onde vem o lixo; Oficinas de reciclagem; A horta escolar e a coleta seletiva de lixo; O luxo do lixo*, os quais figuravam como ações voltadas para a Educação Ambiental.

Conforme a Lei n.º 11.947/2009, ao estabelecer as diretrizes da alimentação escolar, o Estado determina “a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar” (Brasil, 2009a, s. p.).

Ao longo dos anos, as mudanças ganharam espaço privilegiado na alimentação escolar das unidades escolares, principalmente quanto aos cardápios e à estratégia de servir a merenda, inclusive as merendeiras passaram a manipular os alimentos devido à oferta de refeições e alimentos “*in natura*”.

Os manipuladores são considerados atores do PNAE. Ressaltamos que a atuação dos manipuladores de alimentos vai além do preparo desses e da higienização das áreas físicas. Ou seja, por terem um contato direto e diário com os estudantes, criam vínculos e laços afetivos e assumem um papel primordial de educadoras. Tais profissionais influenciam

diretamente a formação de hábitos alimentares dos alunos, podendo incentivar a adesão à alimentação escolar, o consumo de alimentos saudáveis, bem como ajudar a combater o desperdício de alimentos, formando um elo entre o alimento e o aluno e contribuindo com as aprendizagens dos escolares (Melgaço, 2021).

Na rotina alimentar da unidade escolar, esses profissionais são fundamentais para a garantia da alimentação, uma vez que são os responsáveis pela execução do cardápio, com todo zelo e compromisso em todas as etapas necessárias até o recebimento da alimentação pelo estudante. Eles agem como educadores nutricionais, uma vez que promovem e estimulam o consumo de uma alimentação saudável pelos alunos por meio dos cardápios elaborados pelas nutricionistas.

Os manipuladores são formados anualmente por meio do Curso de Formação e, diariamente, a partir das visitas de rotina realizadas pelos nutricionistas, que abordam os temas e os cuidados pertinentes à alimentação escolar, a saber: as boas práticas de manipulação, intolerâncias e alergias alimentares, técnicas dietéticas, atenção ao estudante com Transtorno do Espectro Autista (TEA), PNAE e cuidados diários com estoques, ambientes da cozinha, refeitório e depósito dos alimentos.

Dessa forma, com a ampliação da oferta dos cardápios para todos os estudantes – incluindo os com intolerância à lactose, celíacos, autistas, diabéticos e com alergia à proteína do leite de vaca (APLV) –, os manipuladores devem atender de forma personalizada, com todo cuidado no manejo dos utensílios domésticos durante a interação com os demais estudantes.

A alimentação escolar continua atrelada à frequência e à aprendizagem dos estudantes, o que torna importante ressaltar a necessidade de conhecer os meios pelos quais as escolas municipais ofertam alimentação escolar a todos os estudantes regularmente matriculados, inclusive identificando a quantidade de refeições servidas diariamente.

A segunda função da pesquisadora referiu-se à atuação de Gestora Escolar no período de 2005 a 2013. Na época, atendia a uma escola da Educação Infantil, ensino fundamental e EJA. Iniciava os trabalhos ofertando o desjejum, visto que era comum encontrar, no início do dia, crianças virando o próprio lixo da escola para procurar algo para comer. Ressaltamos que, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, a oferta da alimentação precisava ser servida no início das atividades, evitando que o estudante saísse antes de terminar o horário regular.

Durante esse período, muitas questões foram observadas, principalmente quanto à execução do cardápio escolar, a saber: a falta de gêneros alimentícios e o quantitativo baixo,

evitando a repetição. Essas questões foram normalizadas, em 2006, com a aprovação da obrigatoriedade de nutricionistas como responsáveis técnicos pelo Programa, promovendo meios para uma alimentação melhor e de qualidade aos estudantes.

Esses períodos tiveram relação com algumas das práticas de estágio durante o Curso de Pedagogia no IPREDE, onde foram vivenciadas atividades com crianças que apresentavam desnutrição e foi verificado o acompanhamento que a instituição desenvolvia com as famílias. Na época, eram disponibilizadas as fotos do antes e do depois do atendimento.

Na escola, muitos desafios passavam a ser cotidianos, como as crianças que, diariamente, solicitavam a repetição da merenda escolar, pediam para levar para casa, escondiam parte do lanche para sua família e monitoravam as sobras, visto que passavam grande parte do dia no sol, recolhendo reciclagem com os pais. Muitas vezes, tomavam banho na escola para uma melhor condição de aprendizagem. Tínhamos evidências da fome e da vulnerabilidade social. O Conselho Tutelar era chamado rotineiramente, em virtude da rede de proteção necessária para essa comunidade. Foram grandes desafios, visto que, na comunidade, não existia área de lazer, sendo a escola considerada como um local bastante atrativo, pois todos tinham muito orgulho, cuidavam dela e de seu entorno.

O PNAE, em sua legislação, ressalta a importância do nutricionista e o vê também como ator social do Programa devido a sua responsabilidade técnica, como a elaboração dos cardápios escolares, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e na diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

Importante destacar que, em 1994, é que o nutricionista foi mencionado de forma legal, com a incumbência apenas de elaborar os cardápios. A responsabilidade técnica (RT) deu-se em 2004 a partir da Resolução CD/FNDE n.º 38, sendo em lei remetida apenas em 2009 (Brasil, 2009b).

O nutricionista, também denominado de Coordenador do PNAE, atua na proteção da segurança alimentar e nutricional das refeições servidas nas unidades escolares e participa dos processos de planejamento de compras dos alimentos e insumos nos termos da Lei n.º 14.133/2021 e com alinhamento às legislações da alimentação escolar e sanitárias.

Atualmente, destacamos que, nas unidades escolares, conforme a Lei n.º 13.666, de 16 de maio de 2018, § 9º-A: “a educação alimentar e nutricional será incluída entre os temas transversais de que trata o *caput*” (Brasil, 2018). Diante disso, vê-se a necessidade de os professores, também atores sociais, incluírem a EAN nos planejamentos de ensino.

Evidenciamos também, por parte dos gestores, a necessidade de adotar os Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs), acompanhar sistematicamente o Cardápio Escolar, bem como monitorar as entregas dos abastecimentos, priorizar o armazenamento adequado dos gêneros e os controles de estoque nas unidades escolares e, sempre que necessário, solicitar as orientações às coordenadoras do PNAE. Ademais, destacamos que os gestores, por meio do programa BUSCATIVA, monitora diariamente a frequência escolar, bem como o rendimento escolar.

A atenção quanto à segurança alimentar na rede inicia-se com a política de compras por meio dos processos de licitação, sendo estabelecidos os critérios higiênicos sanitários dos gêneros que serão adquiridos para a alimentação escolar. Estes são submetidos a análises microbiológicas e físico-químicas. Além disso, precisam atender a todas as exigências dos órgãos regulamentadores, além do cuidado com a aquisição, o recebimento e a distribuição dos gêneros, sendo aprovados e recebidos apenas os que estiverem em acordo (Anvisa, 2004). Nessa esteira, destacamos o zelo diário com os estoques escolares. As unidades são orientadas a analisar o recebimento e, diariamente, monitorar os estoques para assegurar a integridade de todos os gêneros. Inclusive essa ação é tema de formação com toda a rede.

A terceira função compreende o trabalho técnico desenvolvido por meio da formação de Professores Alfabetizadores e Coordenadores Pedagógicos no período de 2013 a 2016 (enquanto lotada no Distrito de Educação III e na Secretaria Municipal da Educação).

Durante essa atribuição, no contato direto com os professores, refletimos que, no país onde a fome e a desnutrição ainda são graves problemas sociais, a escola é espaço privilegiado devido a acompanhar as diversas fases de desenvolvimento dos estudantes, pois, desde a primeira infância, estimulam-se os hábitos alimentares que repercutirão por toda a vida, visto que se alimentar de forma saudável é fundamental para o desenvolvimento integral de todos os indivíduos.

Conhecer o fluxo de aquisição dos alimentos e a importância na prevenção e no controle de problemas alimentares e nutricionais, como obesidade e Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), é um grande desafio para os professores, considerando as dimensões ambientais, biológicas, econômicas, políticas e socioculturais, de forma articulada com as diferentes áreas de conhecimento previstas nos currículos escolares. Além disso, a EAN possui, como potenciais resultados na valorização das culturas, o fortalecimento de hábitos regionais, a diminuição no desperdício de alimentos e o incentivo ao consumo de alimentos oriundos de produções sustentáveis (Brasil, 2012a).

Destacamos que, na formação dos professores e coordenadores, ao se trabalhar com os processos de ensino e aprendizagem, existe uma pauta direcionada ao protagonismo e à sustentabilidade – como sujeitos, ao descobrirmos as potencialidades, e como agentes, ao fazermos dessas potencialidades vetores de transformação.

O comportamento alimentar dos pais pode influenciar diretamente as práticas alimentares dos filhos, pois é a família quem construirá esses conhecimentos, ou seja, as atitudes e as práticas alimentares dos pais serão assimiladas pelos filhos (Moraes, 2014). Evidenciamos outro ator social do PNAE: as famílias responsáveis pelos estudantes. Portanto, família e escola constituem dois âmbitos fundamentais para o desenvolvimento alimentar e humano, contribuindo para a formação integral do sujeito. Diante disso, é necessário haver a integração dos pais com as atividades escolares e com os processos de ensino e aprendizagem.

A quarta experiência compreende a função técnica na Coordenadoria de Ensino Fundamental na Célula de Desenvolvimento Curricular (CEDEC), de 2016 a 2019, na qual foram elaboradas as orientações para as escolas da Rede Municipal de Ensino. Nesse período, ressaltamos a importância da elaboração de materiais didáticos para a orientação nas unidades de ensino, projetos exitosos e a elaboração da proposta curricular do município.

Durante esse período, destacamos o papel social da escola e, a partir de Paro (1998, 1999, 2008, 2010), apresentamos uma reflexão sobre o que a escola tem como espaço dentro ou fora dela, construindo algo que gere, na comunidade educativa, um sentimento de pertencimento.

Nesse período, observamos a necessidade da elaboração de documentos referenciais do município quanto às atividades específicas do PNAE, inclusive quanto à agricultura familiar, agregando um componente pedagógico nessa relação, capaz de construir espaços educativos onde há a contextualização da oferta dentro do sistema de produção de alimentos e o fortalecimento entre a comunidade escolar e a comunidade local (Lopes, 2014). Visto que os agricultores familiares são atores do Programa, a aproximação com a produção dos alimentos é parte importante da educação alimentar e nutricional, sendo um aspecto que justifica a inclusão da agricultura familiar local no processo de ensino-aprendizagem e no currículo escolar.

O contato com o processo de produção cria laços e sentidos concretos aos estudantes, o que promove a compreensão do valor de toda a cadeia de produção e fornecimento do alimento. Ao se envolver com todo esse processo de forma concreta, o estudante internaliza esses conhecimentos, percebendo a importância de saber escolher o que

comer, fortalecendo a sua autonomia e favorecendo escolhas alimentares saudáveis (Lopes, 2014).

Por fim, foi executado o trabalho técnico de suporte de atividades administrativas na Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) de 2019 a 2021, no acompanhamento da execução orçamentária (CEPLOR), ao trabalhar diretamente com a classificação orçamentária, conhecendo os recursos financeiros, bem como se apropriando de conhecimentos referentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei Orçamentária Anual (LOA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano Fortaleza 2040.

Durante esse período, foram muitas aprendizagens quanto ao financiamento dos recursos da educação, à base constitucional, ao estudo aprofundado da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/2006, ao FUNDEB, à Subvenção Social do Salário Educação. Interessante ressaltar a amplitude do contexto pedagógico ao orçamento público, pois observamos que a alimentação escolar e a saúde não pertencem à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (Brasil, 1996), tendo como alternativa apenas os recursos provenientes da subvenção social do salário educação.

A trajetória vivenciada por esta pesquisadora remete a um conjunto de ideias fundamentais para a realização de uma avaliação do funcionamento desse importante programa, visto que é servidora pública, para o atendimento às necessidades da população, ocupando cargo efetivo na rede municipal de ensino. Atualmente, trabalha na Coordenadoria Estratégica de Provimentos da Rede Escolar (COEPRO), na Célula de Alimentação Escolar, vivenciando a gestão administrativa, técnica e operacional do PNAE, gerenciando os contratos e as aquisições dos gêneros alimentícios.

Nesse período, destacamos o Conselho de Alimentação Escolar como ator social para orientar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar de acordo com a Lei n.º 11.947/2009. Costa (2013) ressalta a necessidade de ferramentas para o melhor controle social do Programa. Ancorados na concepção de autonomia e fundamentados na importância do conhecimento para a utilização adequada dos recursos financeiros pelo sistema educacional, torna-se indispensável a participação dos atores sociais do Programa pesquisado para garantir o reflexo dos direitos e dos deveres como cidadãos na escola.

Cumpramos destacar que a escolha do tema de pesquisa relaciona-se às experiências vivenciadas pela pesquisadora, sendo o ambiente escolar o local fundamental para desenvolver atividades relacionadas à alimentação adequada, visto que, com o avanço das tecnologias de produção e comercialização de alimentos, que é um fato cotidiano na

sociedade moderna, torna-se ainda mais desafiador, principalmente nesse período pós-pandemia, em que os alimentos industrializados são cada vez mais consumidos.

O monitoramento das unidades escolares segue as seguintes atividades: elaboração dos Cardápios Escolares; abastecimentos de gêneros; visitas técnicas de rotina com vistas ao monitoramento das condições higiênico-sanitárias, elaboração do Manual de Boas Práticas, controle de estoque, aprovação do cardápio pelos alunos; testes de aceitabilidade; avaliação nutricional; educação alimentar e nutricional; reunião com pais e responsáveis – situações de necessidades nutricionais específicas e elaboração de relatórios e possíveis notificações.

No exercício do trabalho na Secretaria Municipal da Educação, ressaltamos vários questionamentos sobre a trajetória nas escolas municipais e sobre a análise de estratégias utilizadas, em seus diferentes espaços, discursos, comportamentos e relacionamentos, bem como sobre a diretriz da garantia de uma ação educacional comprometida com o direito de aprender do educando, em uma sociedade envolvida pelos processos de democratização e permanente transformação, em que a escola necessita fortalecer sua identidade como instituição educadora e expandir suas ações por meio da adoção de práticas condizentes com os anseios sociais.

A vivência dessa experiência pela pesquisadora permite refletir sobre a escola como um espaço de interações e aprendizagens, as quais ocorrem dentro e para além das salas de atividades/aulas, e como um espaço em que as representações sociais se reproduzem a partir das interações das pessoas que nela atuam.

7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Este capítulo apresenta as análises dos dados coletados ao longo de 50 dias junto aos atores sociais que trabalham diretamente com o PNAE na rede municipal de ensino.

Na sequência, apresentamos as entrevistas semiestruturadas decorrentes da pesquisa de campo, com informações prestadas pelos atores sociais do PNAE, as quais foram gravadas e, em seguida, transcritas. Para delinear os aspectos que iriam constar nos roteiros da observação sistemática e da entrevista semiestruturada, a pesquisadora teve como referência a nota técnica do FNDE sobre educação alimentar no PNAE: atores sociais e possibilidades de atuação.

Quadro 8 – Siglas que representam os participantes da entrevista

SUJEITOS DA PESQUISA	ATIVIDADE QUE DESENVOLVE NO PNAE	SIGLAS
Nutricionista 1	Responsável técnica - RT	N1
Nutricionista 2	Quadro técnico - QT	N2
Gestor 1	Diretor de escola tempo parcial	G1
Gestor 2	Gestor de contratos	G2
Professor 1	Professor escola de tempo Integral	P1
Professor 2	Professor escola de tempo Parcial	P2
Manipuladores de alimentos 1	Professor escola de tempo Integral	M1
Manipuladores de alimentos 2	Professor escola de tempo Parcial	M2
Fornecedor 1	Participante da última Chamada Pública da Agricultura Familiar	F1
Fornecedor 2	Participante do último Pregão Eletrônico	F2
Estagiária de Engenharia de Alimentos 1	Acompanhamento nas Unidades de Ensino	E1
CAE 2	Integrante do Conselho de Alimentação Escolar	C1

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos atores sociais do Programa.

Na sequência, apresentamos a análise da pesquisa dividida em 3 partes, aliando os objetivos da pesquisa com a fundamentação teórica da nota técnica. A primeira apresenta a análise das entrevistas aplicadas aos atores que trabalham diretamente com o Programa, contemplando o objetivo específico 1: compreender a dinâmica do processo, identificando as fragilidades e as fortalezas de natureza técnica e do contexto político, relacionando aos fatores que contribuem e dificultam a agricultura familiar no município.

A segunda parte traz a análise dos documentos recolhidos por meio das

observações. Essa parte contempla o objetivo específico 2: analisar a efetivação (ou não) dos objetivos propostos do PNAE quanto à eficiência e à sua eficácia da política pública de compras.

A terceira parte aborda a análise das observações realizadas na atuação dos atores sociais do PNAE, contemplando o objetivo específico 3: investigar como os atores sociais participam na perspectiva da sustentabilidade.

7.1 Análise das entrevistas

Para a definição das categorias, foram realizados os passos da análise de conteúdo, buscando as unidades de análise e, em seguida, realizando a categorização. Ao todo, foram extraídas 8 categorias, são elas: 1) ator social; 2) sustentabilidade; 3) agricultura familiar; 4) políticas de compras públicas; 5) cardápio; 6) *Per capita*; 7) Diversidade de produtos; 8) alimentação escolar. A seguir, é apresentado o detalhamento de cada uma delas.

7.1.1 Categorias analisadas

a) Categoria 1: Ator social

A primeira pergunta do roteiro de entrevista buscou investigar se eles se reconheciam como atores sociais do programa e há quanto tempo. Das respostas, apenas o integrante do Conselho da Alimentação Escolar disse que sim, enquanto os 11 pesquisados pediram para explicar o que era ator social, porque desconheciam esse termo em relação à merenda escolar. O integrante do CAE ressaltou a importância da participação dos atores.

Quanto ao tempo, 11 dos participantes responderam em relação ao tempo que trabalham com a alimentação escolar. O termo ator social do PNAE foi divulgado através de nota técnica publicada este ano, porém a percepção de que todos os cidadãos participam do controle social já faz parte da história dessa política pública.

Nessa perspectiva, promover a articulação entre os atores sociais é uma ação essencial para que a Entidade Executora obtenha êxito na aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar. É com a ajuda e o envolvimento de diversos parceiros que se pode elaborar um bom mapeamento dos produtos da agricultura familiar local e regional, além de mobilizar os interessados para produção e participação nas chamadas. Assim como Costa (2013), Davies (2011, p. 112) resalta a importância do controle social.

Por isso, este ‘controlesocial’, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de ‘representantes’ da sociedade civil em conselhos para controlar as ações estatais e precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização do Estado ou sua desprivatização, pelo menos de maneira significativa. A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos ‘progressistas’ em instâncias estatais [...], mas também, e, sobretudo, a construção de um projeto de nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder (Davies, 2011, p. 112).

O ator social é como um cidadão, o qual tem a liberdade individual inseparável da participação na vida coletiva, impondo-se a necessidade de uma nova representação da vida social (Touraine, 1984). A necessidade da ampliação de caráter formativo para os diferentes grupos de atores sociais favoreceria uma melhor atuação social junto ao PNAE, que, conseqüentemente, fomentaria a educação alimentar e nutricional, visto que, em pleno século XXI, encontramos necessidade para ampliar os conhecimentos nessa área de estudo.

b) Categoria 2: Sustentabilidade

A segunda pergunta do roteiro de entrevista buscou investigar, junto aos atores, as ações do PNAE que eles consideravam estarem diretamente relacionadas à sustentabilidade. O cardápio foi o elemento que surgiu em comum dos 12 participantes devido ao fato de incorporar não somente o aspecto nutricional, mas também a valorização dos ingredientes e o fortalecimento de hábitos e do aspecto cultural relacionados à culinária local. Também surgiram outros elementos, como o acompanhamento da execução do cardápio, desde o preparo até o produto final, sendo levada em consideração a utilização dos gêneros conforme o alunado presente, para que não haja a produção em excesso. Além disso, foi apontado o controle de desperdício no momento em que os alunos são servidos, uma vez que esses são orientados a colocar no prato somente o que será consumido para combater o desperdício; inclusive, a cada refeição realizada, é feita a pesagem das sobras.

Do ponto de vista ambiental, o PNAE também aborda ações no âmbito da educação alimentar, em especial, relacionadas à redução do desperdício de alimentos, visando um consumo sustentável. Neste contexto, creio que o exemplo mais relevante seja a implementação de biodigestores nas escolas municipais de Fortaleza. (E1)

O programa de adequabilidade do Plano de Gerenciamento de resíduos sólidos, teve o 9º lote com 114 escolas contempladas. (C1)

O projeto Missão Verde engaja as nossas escolas na política de práticas sustentáveis, por meio do gerenciamento adequado de resíduos sólidos. (P1)

O Selo Escola e Sustentabilidade contempla a avaliação das dimensões da sustentabilidade na gestão escolar: na aprendizagem, social, administrativo-financeira e infraestrutura. (P2)

Destacamos que o principal objetivo da EAN é promover hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis, sendo importante na prevenção e no controle de problemas alimentares e nutricionais, como obesidade e doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). Considerando esses elementos, a EAN se configura como um campo de ação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da Promoção da Saúde (Brasil, 2012a). Além disso, a EAN possui, como potenciais resultados, a valorização das culturas, o fortalecimento de hábitos regionais, a diminuição no desperdício de alimentos e o incentivo ao consumo de alimentos oriundos de produções sustentáveis (Brasil, 2012a).

c) Categoria 3: Agricultura Familiar

A terceira pergunta do roteiro de entrevista buscou evidências de comprovações da utilização da agricultura familiar na alimentação escolar do município. Das respostas, surgiram diversos elementos, e cada entrevistado abordou os itens incorporados ao cardápio escolar oriundos das cooperativas: polpa e sucos de frutas, bolo, queijo coalho, frango tipo sassami, pão massa fina, biscoito maria maluca, filé de peixe congelado, carne moída congelada, iogurte, rapadura, ovos de galinha, frango tipo coxa e sobrecoxa.

Todos os anos é realizada Chamada Pública para aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar. Após o processo da Chamada Pública, são elaborados contratos, empenhos e solicitados pedido dos produtos para atendimento do cardápio.(F1)

As frutas e verduras não é possível abastecer para uma rede tão grande como Fortaleza.(F2)

Nos últimos anos conseguimos chegar muito próximo do percentual necessário de 30%, porém se fôssemos contabilizar com os horts teríamos quase 70% de produtos in natura. (G2)

Essa categoria foi analisada de acordo com a perspectiva das diretrizes do PNAE, conforme a Lei n.º 11.947/2009, artigo 2º:

- 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;
- V) o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e

preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Brasil, 2009a, s. p.)

A aproximação com a produção dos alimentos é parte importante da educação alimentar e nutricional, sendo um aspecto que justifica a inclusão da agricultura familiar local no processo de ensino-aprendizagem e no currículo escolar. O contato com o processo de produção cria laços e sentidos concretos aos estudantes, o que promove a compreensão do valor de toda a cadeia de produção e fornecimento do alimento. Ao se envolver com todo esse processo de forma concreta, o estudante internaliza esses conhecimentos, percebendo a importância de saber escolher o que comer, fortalecendo a sua autonomia e favorecendo escolhas alimentares saudáveis (Lopes, 2015).

Essa temática precisa estar inserida no projeto político-pedagógico, bem como a participação do agricultor em atividades de EAN, propiciando a aquisição de um maior número de alimentos regionais e a participação dos agricultores nas escolas. A aquisição de alimentos advindos da agricultura familiar é uma das diretrizes do PNAE (Brasil, 2009). O Programa permite a aproximação entre a agricultura familiar e a escola, agregando um componente pedagógico nessa relação, capaz de construir espaços educativos onde há a contextualização da oferta dentro do sistema de produção de alimentos e o fortalecimento entre a comunidade escolar.

d) Categoria 4: Compras públicas dos gêneros alimentícios

A quarta pergunta do roteiro de entrevista buscou investigar quais os fatores que contribuem e dificultam a agricultura familiar no município. Os fatores que contribuem, os quais surgiram nas falas dos 12 entrevistados, foram: (1) Chamadas Públicas; (1) Planejamento; (1) A gestão centralizada para a distribuição nas unidades escolares; (2) O armazenamento adequado dos gêneros; (2) A pontualidade nos pagamentos; (2) A formação dos hábitos saudáveis; (3) O incentivo ao produtor do campo e a redução da pobreza e desigualdade social, promovendo, com isso, a geração de mais empregos e renda. Dessa forma, a partir dos elementos que surgiram, pudemos verificar que é positivo o trabalho desenvolvido. Quanto aos fatores que dificultam, os 12 destacaram que, por ser uma zona urbana, geralmente, as cooperativas que participam são de municípios próximos.

No caso de Fortaleza, devido a grande demanda de refeições diárias, algumas cooperativas relatam não conseguir atingir tamanha distribuição de gêneros com tanta frequência por se tratar de uma produção em escala menor, diferente das indústrias alimentícias. (N1)

Uma das dificuldades é a falta de acesso a tecnologias e insumos modernos, o que pode dificultar a produtividade dos agricultores. (G1)

A partir da inclusão da agricultura familiar no ambiente escolar, há o fortalecimento das ações de educação alimentar e nutricional com a utilização de alimentos saudáveis e frescos no cardápio, seguindo as diretrizes de SAN para o fornecimento de alimentos regionais e culturais para os alunos assistidos pelo programa.

Além disso, por garantir a compra de alimentos da agricultura familiar, também há o estímulo das ações de desenvolvimento local e de valorização dos agricultores locais, estabelecendo um elo entre quem produz e quem consome alimentos, nesse caso os escolares.

O PNAE representa uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada.

Importante ressaltar que os agricultores familiares e/ou suas organizações econômicas, que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), podem participar de forma individual ou organizados em grupos informais – com a DAP física – ou por meio de suas organizações formais (associações e cooperativas) – com a DAP jurídica.

e) Categoria 5: Cardápio

Essa categoria foi analisada a partir de como é feita a escolha dos gêneros alimentícios para compor os cardápios escolares; além disso, ela está diretamente relacionada à sustentabilidade. Dos entrevistados, 8 argumentaram que todos os gêneros passam por análise nutricional, visual e de rotulagem, portanto devem ter registros de acordo com o edital (SIE, SIF) e devem seguir também as normativas atuais, enquanto 4 pontuaram que, em todos os editais das licitações, os gêneros passam pela comissão de análise de amostra para só depois ser realizada a contratação do produto.

A escolha dos gêneros para compor o cardápio, leva em conta diversos aspectos determinados pelo PNAE, incluindo, o valor das refeições per capita, necessidades nutricionais, restrições alimentares, variabilidade e segurança alimentar, bem como, a sustentabilidade através da valorização da cultura e hábitos alimentares regionais e da incorporação de produtos da agricultura familiar. (N1)

Os gêneros são inseridos nos pregões eletrônicos e chamadas públicas com base nas recomendações da Resolução nº 06/2020, aceitação dos cardápios pelos alunos e cultura alimentar local. Durante o processo de licitação e chamada pública, os mesmos passam por análises de amostras e documentações, na qual são considerados a qualidade dos mesmos. Eles estão relacionados à sustentabilidade, uma vez que são em sua maioria, in natura ou minimamente processados, bem como estão associados aos hábitos alimentares da região. (N2)

O cardápio escolar é a ferramenta fundamental na educação alimentar dos alunos, além de propiciar a oportunidade de uma alimentação equilibrada, saudável, atrativa e que atenda às suas necessidades nutricionais. Para a sua elaboração, no Programa Nacional de Alimentação Escolar do município, contamos com uma oferta de produtos perecíveis, não perecíveis e hortifrutis, os quais permitem uma maior variabilidade do cardápio, com preparações mais ricas e elaboradas.

Sua elaboração é feita pela equipe de nutricionistas da Secretaria de Educação, com referência às resoluções do PNAE, em respeito à cultura alimentar da região, à faixa etária dos estudantes, às necessidades nutricionais específicas (comprovadas por meio de laudos médicos), às preparações com aceitação dos alunos, à oferta de gêneros, em sua maioria, *in natura* ou minimamente processados, dentre as demais preconizações estabelecidas pelo Programa para elaboração dos cardápios, conforme o planejamento para aquisição dos gêneros alimentícios.

Quanto à responsabilidade técnica do PNAE, essa é exercida por uma nutricionista. Desde 2006, foi aprovada a obrigatoriedade de nutricionistas com responsabilidade técnica (RT), devidamente cadastradas no SIMEC/PAR, sendo o grupo técnico (GT) de nutricionistas também cadastrado no mesmo sistema.

Na perspectiva das diretrizes do PNAE, conforme a Resolução CD/FNDE n.º 06/2020, o nutricionista tem papel fundamental em planejar um cardápio nutricionalmente adequado, com produtos de qualidade para a alimentação escolar. Por isso, é muito importante que o planejamento seja feito com base no mapeamento dos produtos da agricultura familiar, tendo como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares e a cultura alimentar da localidade, bem como a se pautar na sustentabilidade, na sazonalidade e na diversificação agrícola da região, e na promoção da alimentação adequada e saudável.

f) Categoria 6: *Per capita*

Essa categoria levou em consideração as orientações dos documentos oficiais, acerca da quantidade dos gêneros ofertados, indicando se são ou não suficientes. As 12 respostas destacaram que a quantidade leva em consideração a frequência escolar dos alunos, bem como o combate ao desperdício dos gêneros alimentícios.

Geralmente quando existe a quebra de cardápio é fácil de observar, basta chegar no estoque que você observa o excesso ou a falta de algum gênero. (N1)

Como acompanhamos o estoque caso a unidade tenha necessidade acima da quantidade enviada, fazemos o abastecimento complementar. (N2)

Todo dia 10 do mês, já virou rotina de recebermos os vales para o gás e entregar o controle de estoque para a unidade, assim garantimos o abastecimento correto. (M1)

A retirada do açúcar foi algo muito sério que aconteceu nas creches. Como pode uma criança tomar o leite sem ir nada de açúcar? Isso foi assustador...Fomos até para as redes sociais...foi quando a nutricionista teve um momento com todos e explicou. (P1)

Ressaltamos que os valores estabelecidos de *per capita* irão se alterar de acordo com a preparação realizada, cabendo ao nutricionista fazer as alterações necessárias. Assim, a quantidade de fruta batida no leite ou água não corresponde à quantidade de uma porção de frutas estabelecida para cada faixa etária. A própria Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020, traz que as frutas devem ser ofertadas, no mínimo, dois dias na semana em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período parcial, e, no mínimo, quatro dias na semana em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período integral, não podendo ser substituídas por bebidas à base de frutas.

g) Categoria 7: Diversidade dos gêneros

Nessa categoria, ao perguntarmos se a diversidade dos gêneros atende ou não as necessidades do Programa, verificamos, com os 12 entrevistados, que um ponto diferencial do Programa é o atendimento acerca da seletividade alimentar.

Creio que atendam, apesar das limitações orçamentárias, em especial, no aspecto da variabilidade dos gêneros e ao atendimento às necessidades nutricionais e hábitos alimentares da região. (E1)

Atendem, uma vez que são elencados os gêneros alimentícios que já fazem parte do hábito alimentar local, bem como adequam-se as recomendações do PNAE. (N2)

Os aniversariantes do mês lá na escola tá bem diferente. O bolo é todo feito de frutas e os estudantes adoram. (M1)

A sexta feira com a mesa de frutas é sensacional, preparamos tudo com tanto carinho. Até o empratamento que aprendemos no curso também fazemos. (M2)

A EAN possui como potenciais resultados a valorização das culturas, o fortalecimento de hábitos regionais, a diminuição no desperdício de alimentos e o incentivo ao consumo de alimentos oriundos de produções sustentáveis (Brasil, 2012a). Ademais, a EAN pode incentivar a reflexão sobre a alimentação de forma ampliada, considerando as dimensões ambientais, biológicas, econômicas, políticas e socioculturais, de forma articulada com as diferentes áreas de conhecimento previstas nos currículos escolares.

No entanto, sua atuação vai muito além do preparo dos alimentos e da higienização das áreas físicas. As merendeiras, por terem um contato direto e diário com os estudantes, criam vínculos e laços afetivos; além disso, assumem um papel primordial de educadoras. Essas profissionais influenciam diretamente a formação de hábitos alimentares dos alunos, podendo incentivar a adesão à alimentação escolar e o consumo de alimentos saudáveis, e ajudar a combater o desperdício de alimentos, formando um elo entre o alimento e o aluno e contribuindo com as aprendizagens dos escolares (Melgaço, 2021).

h) Categoria 8: Alimentação escolar

De acordo com a Resolução n.º 06/2020, foram enumerados itens sobre o que é realizado adequadamente e o que precisa ser aperfeiçoado no contexto do PNAE. Valendo-se dos registros sobre o que foi observado durante as entrevistas, os 12 pontuaram como (3) o planejamento, (4) a elaboração dos cardápios, (2) o acompanhamento sistemático e (3) os testes de aceitabilidade foram sinalizados pela maioria dos entrevistados.

Todo planejamento é pensado por um grupo de nutricionistas, administradores e gestores que priorizam a realidade dos alunos, definindo as refeições possíveis para o cardápio em que todos os produtos seguem a legislação vigente e são registrados por SIE ou SIF. (N1)

Creio que os aspectos de maior destaque para mim ao longo destes anos, sejam a variabilidade, em especial, em relação ao cardápio de cada modalidade de ensino, a oferta de frutas e a consideração aos hábitos culturais associados à alimentação, bem como, as necessidades nutricionais associadas a faixa etária e as restrições alimentares. (N2)

Acompanhamento do Cardápio Escolar e Processos de licitação e chamada pública. (G2)

Elaboração e execução dos cardápios, com uma alimentação adequada e saudável. (P2)

Aquisição dos gêneros, levando em consideração a qualidade e controle higiênico sanitário. (F1)

Quanto ao aperfeiçoamento, tendo em vista, a redução de desperdícios, adaptações no cardápio em relação a preferência por determinados gêneros, sabores ou refeições. (E1)

PNAE deve ser amplamente divulgado em todos os setores escolares. Nas salas de aula para alunos e professores aprofundarem sobre todo processo, desde o plantio até chegar ao prato, aumentando o conhecimento e conscientização de todos. (N1)

Poderíamos aperfeiçoar um sistema para acompanhamento nutricional dos alunos com dados de avaliações nutricionais, receitas dos cardápios, informações e sugestões, entre outros. (N2)

Adquirir ainda mais os gêneros da agricultura familiar. (G1)

Formação dos demais atores do PNAE e ampliar os recursos financeiros. (C1)

A EAN no Brasil é reconhecida como uma ação estratégica para a proteção e a promoção da saúde, o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional e a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). De acordo com o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as políticas públicas, a EAN “é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa a promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis” (Brasil, 2012b, s. p.).

7.2 Análise das observações

A fonte dos dados analisados nesta seção é o registro no diário de campo (APÊNDICE B) por meio das observações de ações desenvolvidas pelos atores sociais participantes, os quais desenvolvem atividades diretamente relacionadas com o campo de atuação.

O resultado dessas análises foi fruto da triangulação com a técnica da entrevista. Os relatos das nutricionistas entrevistadas mencionaram o PNAE e o atendimento aos alunos com seletividade alimentar. A partir desse dado, foi possível perceber pontos de interseção entre o falado e o realizado. A identificação desses pontos possibilitou a definição de oito categorias de análise: ações de combate ao desperdício; projetos desenvolvidos; higienização e consumo dos gêneros; comparativo de preços; cardápio mensal, quantidade de refeições; abastecimento; orientação, fiscalização e controle.

7.2.1 Categorias analisadas

a) Categoria 1: ações de combate ao desperdício

A alimentação escolar pode agregar os produtos da sociobiodiversidade, valorizando a produção regional, resgatando hábitos e culturas alimentares, fortalecendo as comunidades tradicionais e diversificando a alimentação nas escolas na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional. Destacamos as boas práticas de consumo e a importância do aproveitamento completo dos alimentos em receitas saudáveis e sustentáveis.

Figura 3 – Ações de combate ao desperdício



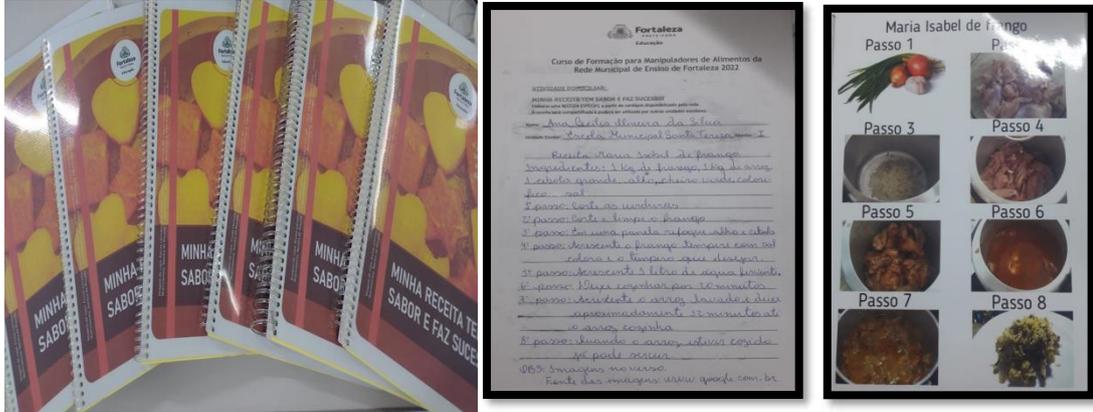
Fonte: Coordenadoria Estratégica de Provimentos da Rede Escolar 2024.

O monitoramento que os representantes estudantis após as refeições realizam com a pesagem de resto ingesta pesado e contabilizado, alinhado com a formação dos manipuladores de alimentos promovido anualmente, faz toda diferença nas estratégias para evitar o desperdício dos alimentos. Ressaltamos que o curso dos manipuladores é voltado para a importância e o compromisso, destacando a garantia dos direitos dos estudantes à alimentação escolar e à segurança dos alimentos, bem como para a orientação do preparo culinário combinado com cheiro, cor, temperatura, textura e sabor garantindo reflexões e atividades com escuta ativa e próxima, favorecendo o controle de qualidade imprescindível à correta manipulação dos alimentos.

Destacamos o material intitulado *Minha Receita Tem Sabor e Faz Sucesso*, uma coletânea de receitas elaboradas pelos manipuladores e inspiradas nos cardápios escolares desenvolvidos nas unidades de ensino, dando um sabor todo especial à alimentação escolar de toda a rede. Esse material foi elaborado para espelhar o trabalho diário, denominado de “Coletânea” por contemplar apresentação, dicas práticas para a cozinha, cuidados com os alimentos, higienização dos alimentos, higiene do manipulador de alimentos, receitas,

sugestão de sucos naturais e fichas técnicas. As receitas utilizam apenas os produtos adquiridos para a alimentação escolar que conversam diretamente com as fichas técnicas.

Figura 4 – Receitas



Fonte: Coordenadoria Estratégica de Provimentos da Rede Escolar_2024.

Enfim, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: COMPROMISSO DE TODOS é uma grande jornada para ampliar os conhecimentos, trocar experiências, vivenciar descobertas, realizar escuta e alimentar ideias, emoções, criatividade e tudo o que possa ser traduzido em qualidade e respeito ao estudante e à alimentação escolar saudável. Com a participação especial de Chefs renomados da gastronomia, foi a principal motivação dos 1.500 manipuladores, aperfeiçoando as dicas culinárias e as ideias de emplatamento.

b) Categoria 2: projetos desenvolvidos

- MISSÃO VERDE

Projeto de educação ambiental que mobilizou estudantes das escolas da Rede Municipal de Educação de Fortaleza, resultando na arrecadação total de 24,8 toneladas de materiais recicláveis. A gincana Missão Verde, iniciada em 19 de setembro e encerrada em 22 de dezembro deste ano, envolveu alunos do 1º ao 9º ano do ensino fundamental em 153 escolas municipais, totalizando a participação de 83,9 mil estudantes. A iniciativa promoveu a conscientização sobre o manejo adequado de resíduos sólidos e reconheceu o desempenho das escolas e dos alunos por meio dos selos de bronze, prata e ouro, os quais eram convertidos em premiação em dinheiro.

- BIODIGESTOR

No âmbito da sustentabilidade, atualmente existe um projeto piloto em vigor em três escolas da rede municipal de ensino, cujo intuito é promover o reaproveitamento dos resíduos orgânicos oriundos da alimentação escolar por meio da utilização de biodigestores.

Na escola municipal José Dias Macêdo, após as refeições, os alunos são orientados a depositar os restos de comida em um recipiente no refeitório. A partir disso, as próprias manipuladoras de alimentos da unidade separam e recolhem cascas de frutas e as sobras armazenadas dos alunos, fazendo o abastecimento do biodigestor.

O biogás gerado é destinado ao preparo das refeições por meio do abastecimento de um fogão de uma boca, frequentemente utilizado no preparo de arroz, cuscuz, feijão, dentre outros itens que compõem o cardápio escolar. A incorporação do biogás no preparo das refeições gera a economia de um vasilhame de GLP de 13 kg por mês para a unidade.

- RESÍDUOS SÓLIDOS – PGRS

O Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) nas unidades escolares já é uma realidade no parque escolar, sendo contempladas no 1º lote 114 escolas. Todas as unidades já emitiram o documento no qual indicam e descrevem as ações relativas ao manejo dos resíduos sólidos, abrangendo os aspectos referentes à geração, à segregação prévia, ao acondicionamento, ao transporte interno, ao armazenamento, à coleta, ao transporte externo, ao tratamento, à destinação final e à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos para proteção à saúde e ao meio ambiente.

Figura 5– Resíduos Sólidos

Manejo de Resíduos							
Classificação	Especificação	Volume (L/dia ou unidade)	Forma de Acondicionamento	Forma de Armazenamento	Transporte Externo	Tratamento	Destinação/ Disposição Final
CLASSE I	Lâmpada com vapor de mercúrio após o uso (lâmpada fluorescente)	0,2	Coletores	Área coberta, ventilada sobre base de concreto ou outro material que impeça a lixiviação e percolação de substâncias para o solo e águas subterrâneas.	FORNECEDOR/DISTRIBUIDOR (SE LOGÍSTICA REVERSA ESPECIFICAR NO QUADRO OBSERVAÇÕES FINAIS)	Não se aplica	Aterro Sanitário Classe I

Fonte: Coordenadoria Estratégica de Provimentos da Rede Escolar - 2024.

c) Categoria 3: Higienização e consumo dos gêneros alimentícios

O monitoramento das unidades escolares se faz indispensável na garantia da segurança alimentar para o preparo dos gêneros a serem consumidos. Durante as visitas, sempre são analisadas as condições higiênico-sanitárias com a finalidade de essas receberem os Manuais de Boas Práticas de Manipulação de Alimentos. Porém elas precisam atender aos requisitos, conforme os POPS a seguir.

- a) POP-SME-01 - Higiene das Instalações, Equipamentos, Móveis e Utensílios;
- b) POP-SME-02 - Controle Integrado de Vetores e Pragas Urbanas;
- c) POP-SME-03 - Fornecimento de Água, Higienização do Reservatório de Água e Controle de Potabilidade;
- d) POP-SME-04 - Higiene e Saúde dos Manipuladores;
- e) POP-SME-05 - Manejo de Resíduos;
- f) POP-SME-06 - Recebimento de matéria-prima, ingredientes e embalagens;
- g) POP-SME-07-Limpeza/desinfecção de instalações, materiais, utensílios, equipamentos e mobiliários;
- h) POP-SME-08 - Saúde do Trabalhador;
- i) POP-SME-09- Treinamento e educação continuada do trabalhador, dos profissionais de limpeza e manipuladores de alimentos.

A importância da formulação do Manual de Boas Práticas é estabelecer as orientações necessárias que permitam executar as atividades de rotina de uma Unidade de Alimentação e Nutrição para avaliar as boas práticas para obtenção de padrões de identidade e qualidade de produtos e serviços prestados à clientela. Cumpre destacarmos que o principal objetivo é manter a saúde dos estudantes, com uma alimentação adequada, equilibrada, segura, sob o ponto de vista da higiene.

As Boas Práticas de Manipulação (BPM) são um conjunto de normas de procedimentos cujo objetivo é atingir um padrão de identidade e qualidade de um produto, abrangendo desde a matéria-prima até o produto final.

Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs) são procedimentos escritos de forma objetiva, os quais estabelecem instruções sequenciais para a realização de operações rotineiras e específicas na higienização, na produção, no armazenamento e no transporte de alimentos.

Todo estabelecimento manipulador / produtor / industrializador de alimentos deve estar adequado aos requisitos básicos higiênico-sanitários. Esses requisitos devem ser

abordados no Manual, e as atividades higiênico-sanitárias devem ser descritas no POP. Na elaboração, devem ser considerados aspectos de higiene pessoal, projetos e instalações, fabricação, limpeza e sanificação, controle integrado de pragas e qualidade da água. A implantação, além de atender aos requisitos da legislação, agrega uma série de benefícios, como a produção de alimentos mais seguros, a satisfação do consumidor, colaboradores mais satisfeitos, maior produtividade, menor rotatividade de funcionários e diminuição de custos. No entanto, deve haver sempre o monitoramento de todas as práticas implantadas com o Programa através de visitas técnicas

A avaliação das condições sanitárias das escolas é feita a partir de visita técnica de estagiários tanto de nutrição como de engenharia de alimentos e das nutricionistas, por meio de uma lista de verificação (*check list*), conforme a legislação vigente (RDC n° 216, de 15 de setembro de 2004, e RDC n° 275, de 21 de outubro de 2002). Essa lista pretende gerar um diagnóstico da escola em relação às condições higiênico-sanitárias, as quais têm por finalidade a elaboração do Manual de Boas Práticas e de Procedimentos Operacionais Padronizados (POP), que consta questões sobre estrutura física; utensílios e equipamentos utilizados; procedimentos adotados na higienização de utensílios, móveis e equipamentos; higiene pessoal dos manipuladores; higienização do reservatório de água; potabilidade da água; controles de pragas; registros existentes e demais informações que possam ser úteis na elaboração dos documentos.

Após a visita técnica, é elaborado um plano de ação, no qual são listadas as não conformidades verificadas por meio do *check list*. O plano de ação, com todas as orientações, é repassado para o responsável da unidade escolar para análise e adequação. Após a adequação das não conformidades descritas no plano de ação, é realizada uma nova visita para verificação. Em seguida, é elaborado o Manual de Boas Práticas e POP.

Figura 6 – Procedimentos operacionais



Fonte: COEPRO - 2024 - Slides do Curso de Formação na rede escolar de 2013.

A implementação do POP é monitorada periodicamente para garantir a finalidade pretendida, sendo adotadas medidas corretivas em casos de desvios desses procedimentos. Ações corretivas são medidas tomadas para corrigir de imediato uma ação quando o monitoramento indicar que um critério importante no Manual de Boas Práticas ou nos Procedimentos Operacionais Padronizados não está sendo atingido. A efetividade do POP implementado é avaliada regularmente e, conforme os resultados, são feitos os ajustes necessários.

d) Categoria 4: Comparativos de preços

A aquisição de produtos produzidos localmente fortalece os agricultores familiares, os quais enfrentam muitos problemas econômicos e sociais e têm pouca proteção para o desenvolvimento de seu trabalho. As Entidades Executoras podem e devem complementar o recurso repassado pelo FNDE, seja para a aquisição de alimentos em maior quantidade e qualidade, seja para outras despesas, como contratação de merendeiras e auxiliares, gás, energia elétrica, equipamentos, utensílios de cozinha, material de limpeza, entre outros que são de responsabilidade da EEx, porque o dinheiro do Governo Federal serve exclusivamente para a aquisição de alimentos.

É, portanto, um programa social com responsabilidade compartilhada dos atores sociais para a comercialização de seus produtos, aumentando a sua qualidade de vida e a de

sua família. Por tudo isso, é importante salientar que a elaboração dos cardápios escolares deve aproveitar os produtos da região. O contrário também pode ocorrer: alguns alimentos do cardápio podem servir de estímulo à produção pelos agricultores familiares. Em resumo, a aquisição de produtos da alimentação escolar deve: fomentar a economia local; utilizar de alimentos mais frescos quando possível; fazer uso de alimentos relacionados à cultura alimentar local; preservar o meio ambiente; e promover a inclusão social.

Quadro 9 – Relação modalidades x custos

MUNICÍPIO	FNDE	CARDÁPIO - CUSTO DIÁRIO POR ALUNO			
		MODALIDADES	PER CAPITA -	(MARÇO 2024)	(ABRIL 2024)
BERÇÁRIO	R\$ 1,37		R\$ 3,96	R\$ 3,96	R\$ 3,96
CRECHE	R\$ 1,37		R\$ 2,25	R\$ 2,25	R\$ 2,44
PRÉ-ESCOLA	R\$ 0,72		R\$ 1,04	R\$ 1,04	R\$ 1,10
FUNDAMENTAL PARCIAL	R\$ 0,50		R\$ 0,48	R\$ 0,48	R\$ 0,55
FUNDAMENTAL INTEGRAL	R\$ 1,37		R\$ 0,60	R\$ 3,65	R\$ 5,72
EJA	R\$ 0,41		R\$ 0,60	R\$ 0,60	R\$ 0,95
PROGRAMAS APRENDER MAIS E PRÓ TÉCNICO	-		R\$ 0,25	R\$ 0,25	R\$ 0,50
PROGRAMAS INTEGRAÇÃO E ARENINHAS	-		R\$ 3,97	R\$ 3,97	R\$ 3,66
ALMOÇO – JORNADA AMPLIADA:	-		R\$ 0,96	R\$ 0,96	R\$ 1,04

Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos cardápios do site da SME.

Quanto à diferença de valores, conforme indica Arretche (2001, p.47), é importante reconhecer que “a implementação *modifica* as políticas públicas”, pois, na prática, a política pública é “sempre realizada com base nas referências que os implementadores de *fato* adotam para desempenhar suas funções”. Portanto, é fundamental o conhecimento do repasse do governo federal de forma “suplementar”, bem como o valor financeiro que a Unidade Executora do município repassa anualmente, garantindo o percentual mínimo de 30% para aquisição dos gêneros da agricultura familiar.

De acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a variação nos preços de alimentos tem sido um fator de grande relevância para a dinâmica da inflação no Brasil nos últimos anos.

Na Chamada Pública, não há o critério menor preço para seleção das propostas de venda, devido a ele ser definido pela entidade executora, com a condição de que o preço a ser pago seja o preço de mercado vigente do produto, conforme define o §2º do art. 14 da Lei n.º 11.947/09, devendo-se observar todas as especificidades dessa aquisição estabelecidos no

edital. A seguir temos exemplo de um ítem com os valores comparativos.

Quadro 10 – Comparativo dos valores de Gêneros Alimentícios

PERECÍVEIS	AGRICULTURA FAMILIAR	PREGÃO ELETRÔNICO	
		2024 (ampla concorrência)	2024 (cota reservada)
GÊNEROS	PREÇOS		
CARNE MOIDA	R\$ 31,03	R\$ 12,37	R\$ 14,43

Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos contratos publicados no Diário Oficial do Município.

Nos valores da composição dos preços dos gêneros da agricultura familiar, consideramos todos os insumos necessários, seja despesas com frete, embalagens necessários para o fornecimento do produto, bem como consta nas cláusulas contratuais a reposição necessária para os produtos que apresentarem avaria. Desta forma, a cada Chamada Pública várias cooperativas participam, porém tendo como base a do ano anterior, as que são aprovadas foram de outros municípios, como Caucaia e Pacajus.

e) Categoria 5: Cardápio mensal

O cardápio é um instrumento de grande relevância no PNAE, pois, devido a ele, é possível definir várias pontos relevantes, como lista de alimentos, condimentos, ingredientes culinários e bebidas a serem adquiridos, além da relação dos equipamentos e utensílios necessários para preparar e servir os alimentos.

A Secretaria Municipal de Educação (SME) publica o cardápio escolar todos os meses para conhecimento de todos utilizando o endereço eletrônico <https://intranet.sme.fortaleza.ce.gov.br/>

O cardápio é planejado e elaborado pela equipe de coordenadoras do Programa Nacional da Alimentação Escolar da SME, por meio da Célula de Alimentação Escolar (CEAE), com base na Resolução FNDE/PNAE nº 6, de 8 de maio de 2020.

Importante ressaltar que o nutricionista Responsável Técnico (RT) pela alimentação escolar deve realizar o planejamento dessa atividade, programando refeições que visem a assegurar o fornecimento de uma alimentação adequada e que atendam às normas estabelecidas, tendo como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, na sazonalidade e na diversificação agrícola da região, e na promoção da alimentação adequada e saudável.

Figura 7 – Gêneros alimentícios que compõe o cardápio escolar

PERECÍVEIS:	NÃO PERECÍVEIS:	HORTIFRUTIS:	ESPECÍFICOS:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Carne bovina moída; ➤ Isca de carne bovina; ➤ Coxão mole bovino; ➤ Patinho bovino; ➤ Almôndega de carne; ➤ Suíno em cubos; ➤ Ovo de galinha; ➤ Sassami de frango; ➤ Peito de frango; ➤ Carcaça de frango; ➤ Sobrecoxa de frango; ➤ Coxa e sobrecoxa de frango; ➤ Iogurte; ➤ Suco de frutas; ➤ Polpa de frutas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alho em pasta; ➤ Óleo de soja; ➤ Sal refinado; ➤ Colorífico; ➤ Açúcar; ➤ Farinha de milho flocada; ➤ Leite integral; ➤ Composto lácteo em pó; ➤ Fórmula infantil (berçário); ➤ Arroz branco, tipo 1; ➤ Feijão preto, tipo 1; ➤ Feijão carioca, tipo 1; ➤ Feijão de corda, tipo 1; ➤ Farinha de mandioca; ➤ Macarrão espaguete; ➤ Biscoitos doce, maisena, maria e cream cracker 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Abóbora;abóbrinha ➤ Abacate;Abacaxi; ➤ Alface crespa; ➤ Banana prata; ➤ Batata doce; ➤ Batata inglesa; ➤ Beterraba; ➤ Cebola pêra; ➤ Cenoura; Chuchu; ➤ Cheiro verde; ➤ Laranja;Limão; ➤ Macaxeira; ➤ Mamão formosa; ➤ Maracujá;Maçã;Manga; ➤ Melão japonês; ➤ Melancia;Pimentão; ➤ Repolho;Tangerina ➤ Tomate;vagem. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Biscoito doce sem lactose; ➤ Biscoito salgado sem lactose; ➤ Alimento de soja (leite de soja); ➤ Farinha de aveia; ➤ Proteína texturizada de soja; ➤ Farinha de arroz flocada; ➤ Arroz integral, tipo 1; ➤ Adoçante stevia; ➤ Macarrão sem glúten.

Fonte: Coordenadoria Estratégica de Provimentos da Rede Escolar.

Destacamos que os cardápios para atender os estudantes com seletividade alimentar é elaborado de forma personalizada pela nutricionista, conforme o fluxo definido pelo FNDE:

- a) A família encaminha laudo médico para a unidade de ensino;
- b) Unidade de ensino contacta a nutricionista para elaboração de cardápio específico;
- c) Após a elaboração do cardápio, ou mesmo antes dele, é realizada reunião família-escola-nutricionista para alinhamento do cardápio;
- d) Com a aprovação do cardápio, prossegue-se com todas as etapas de envio de gêneros, utensílios e equipamentos necessários, bem como formação da equipe de manipuladores com relação aos cuidados com o cardápio.

Destacamos que uma alimentação saudável e adequada para cada estágio da vida que forneça os alimentos em quantidade e qualidade suficientes contribui para o funcionamento adequado do corpo e a manutenção da saúde.

f) Categoria 6: Quantidade de refeições

As unidades escolares do município de Fortaleza são atendidas pelo PNAE por meio de cardápios específicos para cada faixa etária, como preconizado pela Resolução PNAE

/ FNDE n.º 26, 17/06/13. Desse modo, todo o parque escolar encontra-se com as devidas quantidades de refeições diariamente:

Quadro 11 - Refeições diárias

MODALIDADES	QUANTIDADE DE REFEIÇÕES	COMPOSIÇÃO
BERÇÁRIOS E CRECHES	Infantil I ao Infantil III	desjejum, lanche da manhã, almoço, lanche da tarde e jantar
PRÉ-ESCOLA	Infantil, IV e V	lanche, almoço/jantar
ENSINO FUNDAMENTAL	Tempo parcial e Atendimento Educacional Especializado	uma refeição/dia
ENSINO FUNDAMENTAL	Tempo Integral	lanche da manhã, almoço e lanche da tarde
ENSINO DE JOVENS E ADULTOS	EJA	uma refeição/dia

Fonte: Elaborado pela autora com base no cardápio escolar.

No início da vida, o primeiro alimento que deve ser oferecido à criança é o leite materno, devendo seu uso ser estimulado até os dois anos ou mais, sendo de forma exclusiva nos primeiros seis meses de vida. A partir dos seis meses, deve ser introduzida a alimentação complementar saudável juntamente com o leite materno, observada nos berçários.

A partir de então, em todas as fases da vida, a alimentação deve ser adequada aos diferentes grupos populacionais, considerando que as necessidades alimentares de um bebê são diferentes das de uma criança, que, por sua vez, não são as mesmas de um adolescente, de um adulto ou de uma pessoa idosa.

Uma parte dos estudantes está em uma importante fase de crescimento e desenvolvimento e precisa de um aporte adequado de nutrientes. A porção fornecida deverá ser, portanto, diferenciada por faixa etária e adaptada conforme necessidades nutricionais de cada grupo. Para tanto, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados de forma a contemplar as diferentes fases da vida em que os alunos se encontram.

g) Categoria 7: Abastecimento

O Programa no município possui gestão centralizada. Possui dois depósitos, sendo um de perecíveis e outro de não perecíveis. As empresas, ao receberem os empenhos, realizam as entregas mediante nota fiscal. Em caso de produtos avariados, realizam a troca que consta na cláusula contratual. A COEPRO/CEAE mensalmente elabora o cronograma de entregas nas unidades escolares com a guia de abastecimento. Quanto ao hortifruti, em virtude de ser um gênero bastante perecível, a empresa fornece e realiza a entrega com as normas de qualidade.

Figura 8 – Depósito escolar



Fonte: COEPRO – slides do Curso de Formação de Manipuladores.

Após o recebimento dos gêneros pelas unidades, observou-se que o estoque é de inteira responsabilidade da unidade escolar. Logo, orienta-se que haja o controle do estoque na unidade escolar por meio dos seguintes mecanismos:

- a) Controle de prateleira: Organização de todos os gêneros alimentícios nas prateleiras de forma visível, por fichas ou placas com as seguintes informações: gênero, validade e quantidade, com anotações diárias de entrada e saída;
- b) Respeito ao PVPS: Primeiro que vence, primeiro que sai. Essa prática simples minimiza a perda de gêneros por vencimento, já que se utiliza para a preparação das refeições os que vencerão primeiro;
- c) Respeito aos *per capita*s definidos pela Célula de Alimentação Escolar: para cada preparação, há um *per capita* estabelecido por ingrediente. O uso correto desses quantitativos minimiza o acúmulo ou a falta de gêneros nos estoques, reduzindo, assim, a deterioração desses;
- d) Controle de estoque: baseia-se na anotação diária do estoque, com itens, quantidades e validades dos itens e deve ser visto pela gestão da unidade escolar como imperioso para a qualidade da alimentação escolar;
- e) Higienização dos estoques: essa prática simples minimiza o risco do surgimento de gorgulhos e pragas nos estoques.

g) Categoria 8: Orientação, fiscalização e controle

Os Conselheiros, cuja atuação está regulamentada pela Lei n.º 11.947/2009 e pela Resolução FNDE 26/2013, são importantes agentes no controle desse Programa, sendo muitas

vezes a principal fonte de informação em relação à ineficiência e/ou irregularidades na utilização dos recursos destinados à alimentação escolar (Brasil, 2023). Enquanto órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE) é composto da seguinte forma:

- a) Um representante indicado pelo Poder Executivo;
- b) Dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;
- c) Dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a Entidade Executora, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;
- d) IV. Dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata. Cada membro titular do CMAE tem um suplente do mesmo segmento representado. Os membros titulares e suplentes têm mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

Com o intuito de melhor realizar suas ações, o CMAE cria as seguintes comissões de acompanhamento e monitoramento:

- a) Comissão de Visitas às Escolas. Ações práticas: visitar e vistoriar as escolas do município; visitar e vistoriar a Central de Alimentação e Depósito da Merenda; realizar visitas aos fornecedores de alimentos para o PNAE do município de Fortaleza-CE; fazer revisão do “check list” utilizado nas visitas; elaborar relatório das visitas realizadas;
- b) Comissão de Prestação de Contas. Ações práticas: acompanhar a execução do PNAE durante qualquer modalidade de licitação (convite, tomada de preços, concorrência pública, pregão eletrônico, chamada pública); acompanhar a confecção e a execução de contratos de compra da merenda; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; elaborar relatório de acompanhamento.

7.3 Análise das observações

A fonte dos dados analisados nesta seção foi o registro realizado no diário de

campo, das observações realizadas por meio das ações dos diversos atores sociais, cujo foco foi o PNAE.

O resultado dessas análises foi fruto da triangulação com a técnica da entrevista. Os relatos dos atores entrevistados mencionaram como funciona o Programa no município. A partir desse dado, foi possível perceber pontos de interseção entre o falado e o realizado, conforme o quadro a seguir:

Quadro 12 - Pontos De Interseção

PONTOS DE INTERSEÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	
1. Os nutricionistas (RT e QT) programam, elaboram e avaliam todos os cardápios da rede de ensino.	6. Anualmente é realizada a Chamada Pública e os Pregões Eletrônicos.
2. É realizado aproximadamente 5% de avaliação e diagnóstico nutricional das crianças.	7. Diariamente são supervisionadas as atividades de produção das refeições.
3. Existe aplicação periódica de testes de aceitabilidade de alimentos	8. Anualmente é realizado Curso de Manipuladores de Alimentos
4. Nas unidades escolares, são desenvolvidos projetos de educação alimentar e nutricional, bem como de combate ao desperdício.	9. Todos os estudantes são atendidos nas unidades escolares garantindo o direito à alimentação.
5. Existe planejamento nas atividades de compras e no armazenamento dos alimentos	10. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) realiza acompanhamento nas unidades de ensino.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos registros do diário de bordo durante a realização das entrevistas.

Quanto às ações de educação alimentar e nutricional, destacamos que, em todas as atividades desenvolvidas nas unidades escolares, existe a participação das nutricionistas, seja com os estudantes, apoiando os projetos das unidades escolares, orientando e elaborando cardápios para os estudantes com seletividade alimentar, seja envolvendo toda a comunidade educativa por uma alimentação escolar segura e nutritiva.

As ações desenvolvidas através do PNAE possuem grande importância, tanto social, pois abrangem as regiões com grande vulnerabilidade da clientela atendida, econômica visto que destaca como diretriz 30% do recurso financeiro suplementado para todos os municípios direcionados para aquisição de alimentos da agricultura familiar, quanto ambiental, visto que estimula a produção de alimentos de forma sustentável.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar sobre o Programa Nacional da Alimentação Escolar, a pesquisa exigiu uma vivência intensiva com a temática trabalhada, a qual é considerada, por esta pesquisadora, como significativa e importante no país. Tal pesquisadora integra a equipe da Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza, realizando as suas atividades laborais na Coordenadoria de Provimentos da Rede Escolar (COEPRO), na Célula de Alimentação Escolar. Por consequência dessa atuação, houve o surgimento de várias indagações, despertando o interesse em investigar as contribuições da política pública de alimentação por meio das ações dos atores sociais que, a partir da agricultura familiar, favorecem a sustentabilidade.

Há um processo produtivo alimentar, crescentemente globalizado e dominante, com incontáveis e complexas ramificações e implicações sobre a sustentabilidade, a cultura, a sociedade, a economia e, mais importante, sobre a saúde e o bem-estar humano. “O superconsumo de alimentos não saudáveis se dá às custas da resiliência do planeta” (The Lancet, 2016).

Constatou-se que, apesar de ser uma política pública eficaz, apresenta grandes desafios quanto à promoção do desenvolvimento sustentável e quanto às condições de comercialização da agricultura familiar, necessitando de maior investimento financeiro em que a *per capita* tenha correção anual. É importante destacar ainda que essa correção é fundamental por causa do valor recebido sofrer depreciação diante dos valores comerciais, que precisa ser visto a nível federal.

Destacamos a nível municipal que, por Fortaleza ser a quarta maior rede e a primeira capital da região Nordeste em números de estudantes matriculados, faz-se necessário a ampliação do aporte mensal.

A partir do aporte teórico, tornou-se possível perceber a variedade de materiais elaborados pelo FNDE para o suporte de todas as ações do Programa, porém muito precisa ser amplamente divulgado nas unidades escolares.

No entanto, a rede municipal de ensino também necessita de momentos de avaliação e de escuta para a garantia da qualidade dos serviços do programa.

Geralmente, os cursos e os congressos a nível federal são destinados apenas para as nutricionistas. A formação deveria ser ampliada para todos os atores sociais, anualmente, como acontece com os manipuladores de alimentos, os quais são devidamente capacitados quanto à manipulação dos alimentos, conservação, armazenamento, descongelamento das carnes e a distribuição dos alimentos preparados, bem como são orientados quanto ao uso do

fardamento adequado, não uso de adornos, uso da touca, entrada e/ou permanência de animais no ambiente das unidades de alimentação e demais aspectos necessários para manutenção da segurança alimentar. Nesse cenário, o que também poderá permear a proposta curricular é fazer parte do Projeto Político Pedagógico das escolas, bem como ampliar a formação para os demais atores sociais a nível municipal.

Outro fator que merece destaque é a elaboração personalizada do cardápio para os estudantes com necessidades alimentares especiais, o que é um grande diferencial na rede pública ao seguir a diretriz do Governo Federal. O atendimento é para estudantes do berçário ao 9º ano, com cardápio diversificado, avaliação nutricional, teste de aceitabilidade, atendendo inclusive aos casos de necessidade nutricional específica, como intolerâncias, alergia alimentar e Transtorno do Espectro Autista (TEA). Em Fortaleza, ocorre a partir de acompanhamento permanente das nutricionistas em todas as unidades de ensino, garantindo uma educação nutricional de qualidade com a oferta de gêneros alimentícios devidamente selecionados, contemplando a cultura local, fortalecendo os produtos da agricultura familiar.

Segundo a Resolução FNDE/PNAE n.º 26, de 17 de junho de 2013, para fins do PNAE, é considerado Educação Alimentar e Nutricional (EAN) o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, o qual objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo (Brasil, 2013).

Ressaltamos que as ações de EAN, promovidas nas unidades escolares e afins, permeiam assuntos pertinentes à realidade dos nossos alunos, tanto por iniciativa das nutricionistas quanto por solicitações das unidades escolares. Geralmente, observamos diretamente a participação dos docentes, também atores sociais do programa, seja por meio de projetos desenvolvidos nas escolas ou a partir da atividade do cotidiano.

A agricultura familiar teve avanço nesses três últimos anos, porém ainda há muito a ser ampliada e reconhecida no ambiente escolar. Quanto à sazonalidade, a oferta em grande escala e os valores dos produtos necessitam ser melhor aprofundado.

Dessa forma, concluímos que, considerando a importância de preparar e servir bem a alimentação escolar aos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, devemos, sim, traçar metas e objetivos relativos à compreensão das funções de alguns atores sociais visto que, segundo as entrevistas, a maioria não se reconhecia. Ao compartilharem suas percepções, os entrevistados reconhecem os avanços, porém ainda se faz necessário abordagem em alguns pontos a serem aprofundados, apontando para possibilidades e novos rumos de avaliação,

visto que, hoje, o PNAE é referência internacional, inspirado pela Lei 11.947 e com apoio técnico da Cooperação Internacional Brasil (FAO); Bolívia, Equador, Guatemala, Honduras, Panamá e Paraguai aprovaram Lei de Alimentação Escolar.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre regulamento técnico de boas práticas para serviços de alimentação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: ANVISA, 2004.
- ANDRADE, M. K. Experiências sobre Alimentação em países do 3º mundo. *In.*: SEMINÁRIO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 3., 1999, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: ITAL, 1999.
- ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In.*: BARREIRA, M. C. R N.; CARVALHO, M. do C. B.(Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- BACCARIN, J. G. *et al.* Alimentação escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. *In.*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SOBER, 2012. p.1-20.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAVARESCO, P. A.; MAURO, F. **Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino. Santiago, Chile: FAO, 2012. Fórum de especialistas: Programas de Alimentação Escolar para América Latina e Caribe.
- BEZERRA, J. A. B. **Educação alimentar e nutricional**: articulação de saberes. Fortaleza: Edições UFC, 2018.
- BRASIL. Decreto Lei nº. 2.300, de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. **Diário Oficial da União**, 24 de novembro de 1986. Brasília, DF, 1986.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Federal de Licitações e Contratos nº 8.666, de junho de 1993. Atualizada pela Lei. 8.883, de 1994. Dispõe sobre licitações e contratos da Admin, de 1994. **Diário Oficial da União**, 22 de junho de 1993. Brasília, DF, 1993.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº9394/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, 23 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 1784, de 15 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.
- BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006**. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação

infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília, DF: Ministério da Educação/Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei 8913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b.

BRASIL. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. **O papel do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar:** Manual de instruções operacionais para nutricionistas vinculados ao PNAE. Brasília, DF: MEC, 2012b.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 26, 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.982 de 28 de maio de 2014.** Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.666, de 16 de maio de 2018.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir o tema transversal da educação alimentar e nutricional no currículo escolar. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 12 maio de 2020. Seção 1, p. 38.

BRASIL. **Lei nº 14.660, de 24 de agosto de 2023.** Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BUENO, B. O. **Autobiografias e formação de professoras**: um estudo sobre representações de alunas de um curso de magistério. 1996. 127f. Tese (Livre docência) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

CALLADO, S.dos S; FERREIRA, S.C dos R. **Análise de documentos**: método de recolha e análise de dados. [S. l.]: Instituto de Educação, 2004. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CARDOSO, F.C.; FARIA, H.P.; SANTOS, M.A. **Módulo 3**: Planejamento e avaliação das ações de saúde. Belo Horizonte: Editora UFMG-Nescon UFMG, 2018. p. 26. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1791.pdf>. Acesso em 3 set. 2020.

COIMBRA, M. **Comer e apreender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: MEC, INAE, 1982.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar**: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

DAVIES, N. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? *In*: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011, p. 111-126.

DELORS, J. *et al.* **Educação**: um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez/UNESCO, 2000.

GABRIEL, C. G. *et al.* Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, p. 2017-2023, set. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2012.

GUSSI, A. F. Apontamentos Teóricos metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **AVAl – Revista Avaliação de Políticas Públicas**. Fortaleza, v. 1 n. 1 jan./jun. 2008.

GUSSI, A. F. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS: Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, [S. l.], 16, 55-73, 2011.

GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul./dez. 2019.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. de. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: período de 1940 a 1964. **Revista de Nutrição**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 87-138, 1988.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto.** Campinas: Editora Arte Escrita, 2011

LIBERMANN, A.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE. **Ciências e Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 20, n. 11, p. 3533-3546, 2015.

LOPES, A. C. Normatividade e intervenção política: em defesa de um investimento radical. *In*: LOPES, A. C.; MENDONÇA, D. de. (org.). **A teoria do discurso de Ernesto Laclau: ensaios críticos e entrevistas.** São Paulo: Ed. Annablume, 2015, p.117-147.

LOPES, S. R. S. **A dimensão pedagógica da agricultura familiar: a alimentação escolar aproximando o consumo e a produção.** 2015. 218 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica de Brasília, 2015.

LÜCK, H. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar.** Petrópolis: Vozes, 2005.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. *In*: BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda de transformação.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.; FROZI, D. S. Programas de segurança alimentar e nutricional: experiências e aprendizado. *In*: MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.; ROCHA, C. (org.). **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 111-146

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MELGAÇO, M.B. Educação Alimentar e Nutricional e Educação Ambiental: um espaço dialógico comum no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *In*: FÓRUM INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA – FIPED (Edição Salamanca). 1., 2021, Cajazeiras. **Anais [...].** Cajazeiras: USAL, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/fipedsalamanca/284286-educacao-alimentar-e-nutricional-e-educacao-ambiental--um-espaco-dialogico-comum-no-programa-nacional-de-alimenta/> Acesso em: 22 mar. 2021.

MELGAÇO, M. B. **As merendeiras do DF: voz e silêncio no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** 2021. 233 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MENEZES, F., Porto, S.; GRISA, C. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico (Série Políticas Sociais e de Alimentação).** Brasília, DF: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015.

MINAYO, M. C. de S. [*et al.*] (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MORAES, M.; BERNARDES, A. G. **Cartas para pensar políticas de pesquisa em Psicologia.** Vitória: Edufes, 2014.

MORAES, R. W. **Determinantes e construção do comportamento alimentar: uma revisão narrativa de literatura.** 2014. 46f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Nutrição) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MORIN, E. Os sentidos do trabalho. *In:* WOOD, T. (ed.). **Gestão empresarial: o fator humano.** São Paulo: Atlas, 2002. p. 13-34

MORIN, E.; CIURANA, E.-R.; MOTTA, R. M. **Educar na era planetária: o pensamento complexo como Método de aprendizagem no erro e na incerteza humana.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MORIN, E. **A Via para o futuro da humanidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 392p.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP.** 2005. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. *In:* SILVA, L. H. da (org.) **A escola cidadã no contexto da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1998, p. 300-307.

PARO, V. H. Parem de se preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. *In:* FERRETTI, C. J. *et al.* (org.). **Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola.** São Paulo: Xamã, 1999. p. 101-120.

PARO, V. H. Educação integral em tempo integral: uma concepção de educação para a modernidade. *In:* SEMINÁRIO NACIONAL EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRA. 1., 2008, Rio de Janeiro. **Anais.** [...]. Rio de Janeiro: Unirio, 2008.

PARO, V. H. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** 2011. 135f. Tese (Mestrado em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>. Acesso em: 18 set. 2022.

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios.** Brasília, DF: Ipea, 2021.

RECINE, E. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: o mundo se inspira, seremos capazes de manter os avanços? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, p. 01-03, 2017.

RODRIGUES, L. C. Análise de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 16, p.55-73, mar. 2011

RODRIGUES, L.C. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**. Fortaleza, v. 1 n. 1 jan./jun. 2008.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, ano 1, v. 1, n.1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

SALGADO, R. J. S. F.; DIAS, M. M.; SILVA, E. A.; SANTOS, L. F.; CUNHA, W. A. (2015). Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Percepção dos atores envolvidos em sua operacionalização. *In: CONGRESSO DA SOBER*, 53., 2015, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: FGV, 2015.

SAMBUICHE, R. H. R. *et al.* **A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. ver. Campinas: Autores Associados, 2011.

SCHEIN, E. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, M.O.S. (org) **Avaliação de Políticas e programas sociais**. Teoria e Prática. São Paulo: Veras editora, 2001.

SILVA, M. A. de A. **Educação Alimentar e Nutricional na Matriz Curricular**. Org: Superintendência do Programa de Alimentação Escolar do Estado de Pernambuco, Gerência Regional de Educação Mata Centro. Vitória de Santo Antão, 2022.

SPINELLI, M. A. S. **Alimentação Escolar: da centralização à descentralização**. 1997. 192f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

STEFANINI M.L.R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997

STURION, G. L. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros**. 2002. 269p. Tese (Doutorado em Engenharia de Alimentos) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia de Alimentos, Campinas, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000269817>. Acesso em: 27 mar. 2017.

THE LANCET. *Comment. Acting in the Anthropocene - The EAT Lancet Commission*, n.387. 2016.

TOURAINÉ, A. **O retorno do actor: ensaio sobre sociologia**. Lisboa: Instituto Piaget, 1984.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WANDERLEY, M. de N. B. A sociologia rural na América Latina: produção de conhecimento e compromisso com a sociedade. **ALASRU Nueva Época**, [S. l.], v. 5, 2011.

**APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO E DE COMPROMISSO DA
PESQUISADORA**

Fortaleza, ____ de _____ de 2024.

Caro(a) entrevistado(a), _____

A presente pesquisa é denominada: **AS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA REDE MUNICIPAL DE FORTALEZA.**

Para que esta pesquisa tenha validade científica, é importante que você responda cada questão da entrevista cuidadosamente. Sua participação contribuirá para a efetivação de reflexões pertinentes acerca da realidade estudada. A pesquisa contribuirá para identificar as práticas sustentáveis quanto ao que é realizado e o que necessita ser aperfeiçoado no sistema municipal de educação.

Para dar qualidade e credibilidade ao trabalho de pesquisa, as entrevistas serão gravadas, caso você autorize este procedimento. Ressalta-se que as informações fornecidas durante a entrevista terão caráter sigiloso, garantindo assim o seu anonimato. Solicito que preencha e assine o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Apresento os agradecimentos por sua valiosa contribuição.

Atenciosamente,

Adriana Duarte dos Santos Moreira

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

I - DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO PARTICIPANTE

Nome: _____

Sexo: M () F ()

Data de Nascimento: ____/____/____

Endereço:

Bairro: _____ Cidade: _____ CEP: _____

Telefone: _____ E-mail: _____

II - DADOS SOBRE A PESQUISA CIENTÍFICA E A PESQUISADORA

Título do Protocolo de Pesquisa: **AS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA CONCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA REDE MUNICIPAL DE FORTALEZA**

Pesquisadora: Adriana Duarte dos Santos Moreira

Endereço: Rua Pereira de Miranda, 1075 - Papicu

Cargo/Função: Professora/Gerente da Célula de Alimentação Escolar

Avaliação de risco da pesquisa: mínimo.

Duração da pesquisa: 3 meses

III - REGISTRO DAS EXPLICAÇÕES DO PESQUISADOR AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

A presente pesquisa objetiva avaliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, identificando através dos atores sociais as práticas sustentáveis quanto ao que é realizado e o que necessita ser aperfeiçoado, bem como compreender a dinâmica de funcionamento do Programa, relacionando aos fatores que contribuem e dificultam a agricultura familiar no município de Fortaleza.

Informamos que a pesquisa consiste em participar de uma entrevista que traz como temática norteadora: **AS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

(PNAE) NA REDE MUNICIPAL DE FORTALEZA. Destaca-se que a sua participação não é obrigatória e, a qualquer momento, poderá desistir da colaboração. Tal recusa não trará prejuízos em sua relação com a pesquisadora.

Essa pesquisa se enquadra como de risco mínimo. Os riscos poderão ser de ordem psicológica, podendo causar constrangimento vergonha, alterações de comportamento, aborrecimento, desconforto emocional, cansaço, desinteresse, alterações na autoestima provocadas pela evocação de memórias ou por reforços na conscientização, alterações de visão de mundo, de relacionamentos e de comportamentos em função de reflexões, dentre outros. Todavia os procedimentos metodológicos foram planejados para minimizar esses desconfortos decorrentes da sua participação. Caso sinta algum desconforto, poderá interromper a participação e, se houver interesse, poderá conversar com a pesquisadora sobre o assunto.

Informamos ainda que o(a) senhor(a) não terá nenhum custo nem receberá qualquer vantagem financeira. Conforme prevê a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, em seu Art. 9º, o(a) participante da pesquisa que vier a sofrer qualquer tipo de dano resultante de sua participação na pesquisa, previsto ou não no Registro de Consentimento Livre e Esclarecido, tem direito à assistência e buscar indenização.

Todas as informações coletadas neste estudo serão estritamente confidenciais e sua identidade não será revelada. O material obtido por escrito, por imagens e/ou por gravações, será utilizado apenas para coleta de dados. Comprometemo-nos a utilizar os dados coletados somente em função da referida pesquisa e nos empenharmos em veicular, de forma clara, seus resultados através de artigos científicos, anais e periódicos especializados nessa área de conhecimento e/ou encontros científicos e congressos, sempre preservando a identificação dos voluntários.

Ressaltamos que a autorização deste trabalho somente acontecerá após a aprovação pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Ceará (UFC). A submissão desta pesquisa ao referido Comitê atende às exigências da Resolução Nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que preza pelos preceitos éticos em pesquisa.

Caso o(a) senhor(a) concorde em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua e a outra, da pesquisadora responsável.

Você poderá ter acesso a maiores informações sobre essa investigação por meio do telefone (85)999800904 e/ou do endereço eletrônico adriana.duarte@sme.fortaleza.ce.gov.br ou através do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da Universidade Federal do Ceará.

IV - CONSENTIMENTO PÓS-ESCLARECIDO

Eu, _____,
declaro que, após os esclarecimentos realizados pela pesquisadora e ter compreendido
perfeitamente o que me foi explicado, concordo em participar do protocolo de pesquisa.

Fortaleza, ____/____/ 2024.

Nome

Assinatura do Participante da Pesquisa

Adriana Duarte dos Santos Moreira
Responsável pelo estudo

APÊNDICE C – ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA

I. NUTRICIONISTAS

- Elaboração dos cardápios escolares.
- Procedimento para o atendimento aos alunos com seletividade alimentar.

II. GESTÃO ESCOLAR

- Cuidados necessários para a garantia da segurança alimentar nutricional (SAN).
- Abastecimento da escola com os gêneros alimentícios.

III. PROFESSORES

- Projetos relacionados à Alimentação Escolar.
- Desenvolvimento de ações para evitar o desperdício.

IV. MANIPULADORES DE ALIMENTOS

- Curso de Formação de Manipuladores de Alimentos.
- Aceitabilidade dos produtos da Agricultura.

V. AGRICULTORES FAMILIARES

- Chamadas Públicas periodicidades e produtos.
- Dificuldades na agricultura familiar para atendimento na rede de ensino.

VI. FAMÍLIA

- Mudanças dos hábitos alimentares sinalizado na escola.

VII. MEMBROS DO CAE

- Desenvolvimento das ações normativas, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora.

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- a. Você é ator social do PNAE? Há quanto tempo?
- b. Conforme o PNAE, qual ou quais as ações, você considera diretamente relacionada à(s) sustentabilidade?
- c. Você comprova a utilização da agricultura familiar na alimentação escolar em seu município? Qual a evidência?
- d. Na sua concepção, quais os fatores que contribuem e dificultam a agricultura familiar no município?
- e. Como é feita a escolha dos gêneros alimentícios para a elaboração dos cardápios? Os gêneros selecionados se relacionam com a sustentabilidade?
- f. A quantidade dos gêneros ofertados é suficiente?
- g. A diversidade dos produtos atende às necessidades do PNAE?
- h. Em sua realidade, enquanto um dos atores do PNAE, enumere 2 itens sobre o que é realizado adequadamente e o que precisa ser aperfeiçoado no contexto do PNAE.