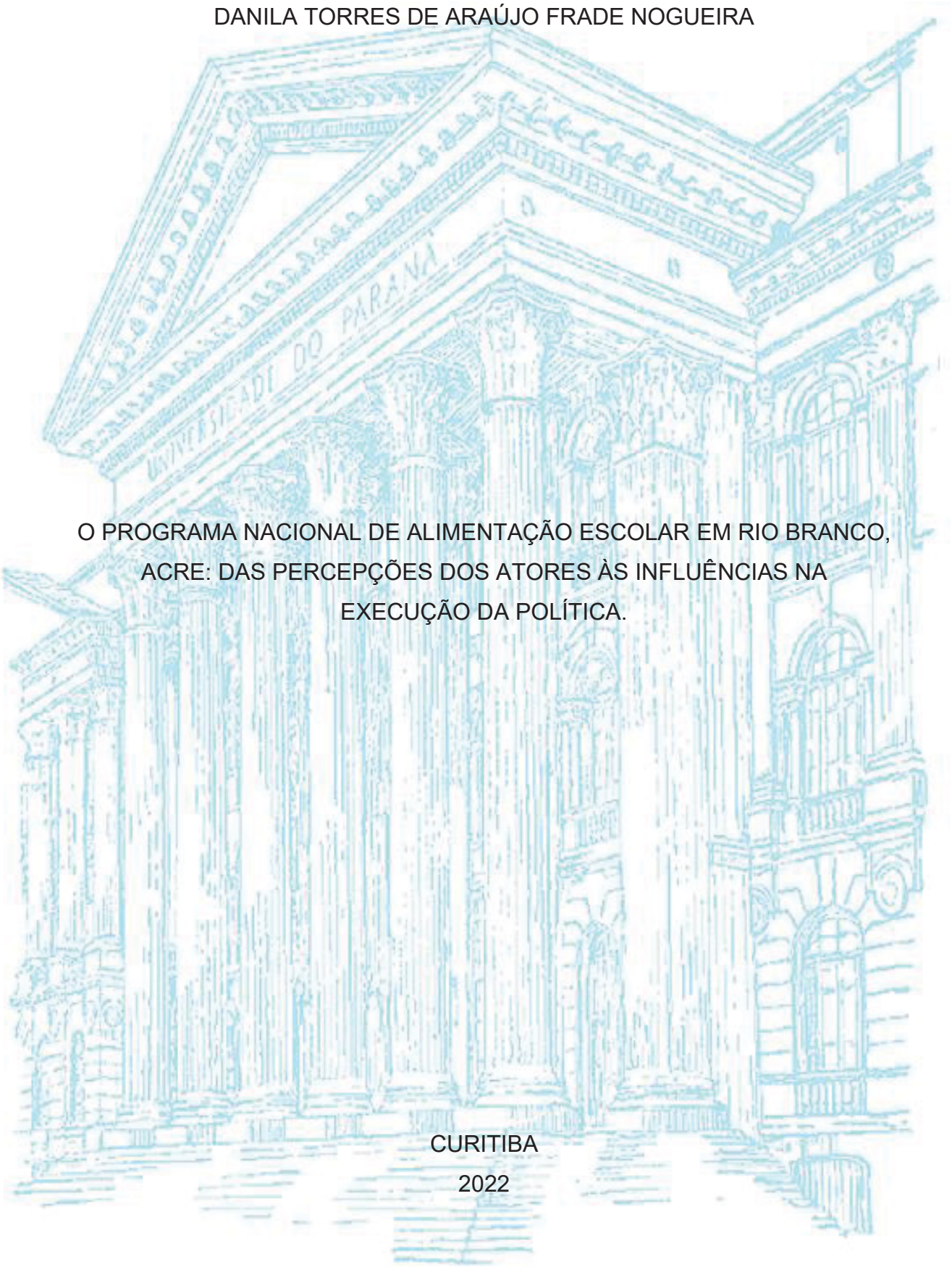
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DANILA TORRES DE ARAÚJO FRADE NOGUEIRA



O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM RIO BRANCO, ACRE: DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES ÀS INFLUÊNCIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA.

CURITIBA

2022

DANILA TORRES DE ARAÚJO FRADE NOGUEIRA

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM RIO BRANCO, ACRE: DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES ÀS INFLUÊNCIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA.

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação, no Setor de Educação, na Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferraz
Coorientadora: Profa. Dra. Aline Andréia Nicolli

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Nogueira, Danila Torres de Araújo Frade.
O programa nacional de alimentação escolar em Rio Branco, Acre : das percepções dos atores às influências na execução política / Danila Torres de Araújo Frade Nogueira. – Curitiba, 2022.
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferraz
Coorientadora: Profª Drª Aline Andréia Nicolli

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado. 3. Merenda escolar. 4. Escolas – organização e administração. I. Ferraz, Marcos, 1971-. II. Nicolli, Aline Andréia. III. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. IV. Título.

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584

ATA Nº502

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTORA EM EDUCAÇÃO

No dia vinte e nove de setembro de dois mil e vinte e dois às 15:00 horas, na sala 204, na modalidade híbrida, 2º pavimento, Edifício Teixeira Soares, Campus Rebouças da UFPR, Rua Rockefeller nº 57, Curitiba/Paraná, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **DANILA TORRES DE ARAUJO FRADE NOGUEIRA**, intitulada**: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM RIO BRANCO, ACRE: DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES ÀS INFLUÊNCIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA**, sob orientação do Prof. Dr. MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ANGELO RICARDO DE SOUZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), FABRÍCIO AARÃO FREIRE CARVALHO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ), ANDRÉA MARIA LOPES DANTAS (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutora está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ANGELO RICARDO DE SOUZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), FABRÍCIO AARÃO FREIRE CARVALHO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ), ANDRÉA MARIA LOPES DANTAS (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE), CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). Também acompanhou os trabalhos a Coorientadora do trabalho, ALINE ANDRÉIA NICOLLI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE).

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 229234
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 229234

Assinatura Eletrônica
04/11/2022 08:13:40.0
MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
23/10/2022 22:04:28.0
CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
21/10/2022 09:12:35.0
ANGELO RICARDO DE SOUZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
01/11/2022 15:11:15.0
FABRÍCIO AARÃO FREIRE CARVALHO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ)

Assinatura Eletrônica
04/11/2022 10:58:20.0
ANDRÉA MARIA LOPES DANTAS
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **DANILA TORRES DE ARAUJO FRADE NOGUEIRA** intitulada: **O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM RIO BRANCO, ACRE: DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES ÀS INFLUÊNCIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA**, sob orientação do Prof. Dr. MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 29 de Setembro de 2022.

Assinatura Eletrônica
04/11/2022 08:13:40.0
MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
23/10/2022 22:04:28.0
CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
21/10/2022 09:12:35.0
ANGELO RICARDO DE SOUZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
01/11/2022 15:11:15.0
FABRÍCIO AARÃO FREIRE CARVALHO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ)

Assinatura Eletrônica
04/11/2022 10:58:20.0
ANDRÉA MARIA LOPES DANTAS
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE)

À Deus, para que todos vejam que **até aqui me ajudou o Senhor**. 1 Samuel 7:12
Porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas.

A todos que acreditam na educação como caminho para transformação da própria história e da sociedade; especialmente àqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

"Os rios não bebem sua própria água,
as árvores não comem seus próprios frutos,
o sol não para brilha para ele mesmo,
e as flores não espalham sua fragrância para si.
Viver para os outros é uma regra da natureza (de Deus).
A vida é boa quando você está feliz,
Mas a vida é muito melhor quando os outros estão felizes por sua causa!"

Eu tenho muito ao que e a quem agradecer. Deus seria o primeiro dono da minha gratidão, mas é impossível expressar isso e, portanto, seria muito injusto da minha parte o tentar fazer, então prefiro não tentar; a Ele eu entrego a minha vida todos os dias quando acordo e ao me deitar e dedico não somente minha gratidão pela conclusão desse trabalho, mas todo o mérito de tê-lo conseguido concluir. Todo!

Ao que agradeço:

Algumas situações foram fundamentais nesse processo e devo ser grata a cada uma, ainda que muitas delas tenham sido muito difíceis de lidar. Sou grata por ter tido uma infância e adolescência que me ensinaram a batalhar e a valorizar minhas conquistas. Sou grata ao fato de ter sido mãe em três momentos *cirúrgicos* da minha vida e ainda vivenciar essa dádiva; minhas filhas me curam todos os dias. Sou grata a todas as dificuldades enfrentadas nesses 13 anos de matrimônio e às orações de minha mãe; juntas, elas me conduziram a minha melhor versão. Ao fato de ser professora da Universidade Federal do Acre e ter realizado, nesta IFES, o Mestrado em Educação, que me abriu diversas portas. Sou grata por ter sido Coordenadora de Curso, pela experiência e pelas pessoas que entraram na minha vida nesse percurso. Falando nelas...

A quem agradeço:

De maneira geral, agradeço a todas as pessoas que, de um jeito ou de outro me ajudaram em todo esse percurso, com orações, torcida, palavras de apoio, gestos de carinho; pessoas que acompanharam e se alegraram com minhas pequenas vitórias, mas principalmente, às pessoas que permaneceram quando parecia que tudo ia desmoronar.

Agradeço a toda minha base familiar, meus pais, meu padrasto, minha avó, irmãos, tios, primos, sogros e cunhados; em especial minha mãe, por todo tipo de auxílio nesses anos, e minha sogra, por cuidar do meu lar no período que estive em Curitiba. À minha família cristã, IBVI, em especial ao Pastor Ivan, minha líder Graça e as amigas irmãs Priscila, Bia e Oscarina, que me acolheram em oração e amor; e ao *PGMores*, por todos os nossos encontros com Deus, em especial as amigas Gabriela, Janaína, Isabelle, Sandra e Sonayra, por cada oportunidade de crescimento, juntas.

Agradeço a “tia Alice”, que, mesmo com tão pouca instrução, tanto me ensinou nesses anos. Por tamanho zelo com nossa casa, com minhas filhas e comigo, nas nossas refeições juntas ou em cada copo de água e lanches trazidos para junto do notebook.

A todos os envolvidos no Dinter: aos professores pelo conhecimento repassado, colegas de turma pelas partilhas do aprendizado e amigos de moradia *Lifespace* pelos dias mais leves em Curitiba, em especial a Gahelika, por não ter soltado a minha mão em nenhum momento, por cada culto, café, almoços e passeios curitibanos. À minha querida e eterna orientadora, professora Andréa Dantas, por toda sua dedicação junto ao Programa, mas mais que isso, por cada palavra de incentivo. Ao meu orientador, professor Marcos Ferraz, por ter aceitado o desafio dessa parceria com tanta sensibilidade em cada encontro. À professora Elizangela Scaff, pela celeridade e alegria em todos os momentos que precisei. Agradeço, em especial nessa reta final, à Banca de Qualificação, nas pessoas dos professores Ângelo Souza e Fabricio Carvalho pelas valiosas e “humanas” contribuições.

Aos “de casa” UFAC, pelo apoio do início ao fim. Agradeço, em especial, ao professor Carlos Viga e Josinéia, pelo suporte junto ao CCSD. Aos meus companheiros de docência, pela torcida e votos favoráveis, em especial ao Alanderson, pelo projeto de pesquisa inicial e Camyla pela cobertura e parceria nas disciplinas, além das palavras de motivação. E àquelas que, de colegas de trabalho, se tornaram amigas de vida, Eline, Fernanda, Flávia, Suellem e Tatiane, por cada experiência, conversa, choro compartilhado, mas principalmente, por fazer do curso de nutrição um segundo lar para se estar.

Aos alunos e ex-alunos, por toda compreensão e esforço para que, juntos, pudéssemos sair melhores do que entramos em cada disciplina. Em especial, meus afilhados T7, por cada lição de amor, que não ficou só nos horários de Dietoterapia. Eluana, obrigada pelo seu carinho e admiração, eles me fortaleceram desde sempre. Lorena, obrigada pela disponibilidade junto a pesquisa de campo desse estudo.

Aos amigos que conquistei nessa vida e que, mesmo com o passar dos anos e distância física, não permitiram enfraquecer essa ligação. Minhas amigas de uma vida toda Ana Paula e Darcy, por ainda estarem aqui; minha família PVH, pela leveza dessa nossa eterna juventude, em especial ao André e família, pela acolhida e dias de família em Curitiba, e Carol Motta, por continuar me ouvindo desde aquele telefonema aleatório, mas mais que isso, pelo investimento espiritual e estrutural que você dedica a mim, quase todos os dias; aos amigos que chegaram e ficaram; Bruna e Aberson, obrigada pelos momentos juntos e por todo apoio e confiança confiados; Alynne, obrigada por cada reação, direct e partilhas de testemunhos.

A família que Deus me presenteou, meu lar, meu altar; em especial, meu marido que, nos momentos mais delicados, tomou pra si a batalha e não desistiu de nós. Obrigada pela sua simplicidade de vida meu amor, ela tem sido paz nos meus dias turbulentos; obrigada por se levantar quando eu caí, pelo amor que você sente por mim e por todas as vezes que você, mesmo sem entender o que eu estava passando nessa reta final, não se afastou...você mudou a maneira como penso no amor.

Por fim, o meu maior agradecimento: obrigada professora Aline Nicolli! “Às vezes, a vida te dá pessoas especiais. **Às vezes, pessoas especiais te dão vida.”** Você deu vida a esse trabalho e me reavivou junto, desde aquele e-mail. Obrigada por sua objetividade, inteligência, dedicação e sensibilidade; obrigada por cada direcionamento. Eu não conseguiria sem você!!!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Eis que faço novas todas as coisas (Apocalipse 21:5)

“a oração, o sacrifício, o trabalho árduo e a tenacidade operam em conjunto na realização de uma visão dada por Deus"

...como Neemias,
um homem que executou tarefas que pareciam impossíveis, por causa da sua total dependência do Senhor.

RESUMO

O objeto dessa pesquisa é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e como objetivo principal nos propusemos a avaliar o seu funcionamento em Rio Branco, no estado do Acre, por meio das percepções de seus gestores. Os elementos empíricos que nos permitiram apreender as percepções dos gestores foram retirados de entrevistas semiestruturadas e sondagem de opinião, das quais fizeram parte da amostra final os secretários de educação, gestores operacionais do setor de alimentação escolar, nutricionistas e membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), ambos das esferas de governo do Estado e Município. As questões norteadoras dessa pesquisa, de cunho qualitativo, serviram de base para a apresentação dos resultados, onde foram indicados os sujeitos que compõem o organograma de gestão da política de alimentação escolar nas duas esferas governamentais, as suas percepções, considerando seu lugar na gestão, os elementos gerais e resultados específicos evidenciados em cada esfera e a relação desses resultados com a proposta da política nacional. A hipótese da pesquisa foi de que o funcionamento do PNAE em Rio Branco estaria condicionado à dinâmica própria de cada esfera, podendo sofrer, portanto, interferência no (des)cumprimento dos objetivos legais da política nacional, confirmada, em partes, de acordo com os resultados encontrados. Dentre eles, o não atendimento aos prazos por parte do CAE estadual, no que tange a elaboração do Parecer Conclusivo de prestação de contas, referente ao ano anterior, em face da ausência do Relatório de Gestão Anual da Entidade Executora (EEx), representada pela Secretaria Estadual de Educação (SEE). Ademais, baseados na ampla maioria de resultados positivos, tal qual análise situacional no entorno da avaliação da política, nos foi possível inferir o adequado funcionamento do Programa local, em termos legais, bem como o notório engajamento por parte dos gestores, onde se destacam, para além da atuação técnica das nutricionistas, a experiência, logística gerencial e condições ideais de trabalho da gestão municipal, refletindo, de forma recíproca, na atuação do seu conselho. Denota-se com essa conclusão, uma espécie de engrenagem que move o funcionamento do PNAE em Rio Branco, no qual seus gestores agem em função daquilo que percebem ser o mais apropriado cumprimento da política: alimentação de qualidade para todos os alunos. Baseados nisso, julgamos imprescindível ratificar nossa visão acerca da alimentação escolar enquanto parte inerente à garantia da Educação, seja como dever do Estado e/ou direito humano, onde entendemos que, assim como o transporte escolar possibilita a chegada na escola, e o livro didático o apoio na prática educativa, a refeição servida gratuita, e nutritivamente, é fundamental para a permanência e aprendizagem, principalmente quando vista pela ótica da realidade da fome, que assola o país desde o berço ideológico assistencial do PNAE e que volta a assustar a população brasileira atualmente.

Palavras-chave: PNAE; políticas públicas; política educacional; avaliação de políticas; percepção; Acre.

ABSTRACT

The aim of this research is the National School Feeding Program (PNAE) and as the main objective, we proposed to evaluate its functioning in Rio Branco, in the state of Acre, through the perceptions of its managers. The empirical elements that allowed us to apprehend the managers' perceptions were taken from semi-structured interviews and opinion polls, involving the Secretaries of Education, Operational Managers from the School feeding Department, nutritionists and members of the School Food Council (CAE), all from the State and County government spheres. The guiding questions of this research, in a qualitative structure, served as basis for the presentation of the results, which the subjects that make up the organization chart of the school feeding policy management in the two governmental spheres were indicated. Also, their perceptions, the general elements and specific results evidenced in each sphere and the relation of these results with the proposal of the national policy. The research hypothesis was that the functioning of the PNAE in Rio Branco would be conditioned to the dynamics of each sphere, and could therefore suffer interference in the (non)compliance with the legal objectives of the national policy, confirmed, in parts, according to the found results. That, includes the failure on the deadlines by the CAE from the State, regarding the preparation of the Conclusive Opinion of accountability, referring to the previous year, in view of the absence of the Annual Management Report of the Executing Entity (EEx), represented by the State Department of Education (SEE). Furthermore, based on the vast majority of positive results, such as the situational analysis around the policy evaluation, it was possible to infer the proper functioning of the local Program, in legal terms. As well as, the notorious engagement from the managers, which we highlight, in addition to the technical performance of nutritionists, the experience, management logistics and ideal working conditions of the county management, reflecting, in a reciprocal way, in the performance of its council. In conclusion of that, a kind of gear that moves the operation of the PNAE in Rio Branco is depicted, in which its managers act according to what they realize to be the most appropriate compliance with the policy: quality food for all students. Based on this, we believe it is essential to ratify our view of school meals as an inherent part to guarantee the Education, whether as a duty of the State and/or a human right. It can be understood that, as school transport makes it possible to arrive at school and the textbook supports the educational practice, the nutritious meal served free of charge is essential for the student’s permanence and process of learning, especially seen from the perspective of the reality of hunger, which plagues the country since the ideological assistance cradle of the PNAE and that scares again the Brazilian population nowadays.

Keywords: PNAE; public policy; educational policy; policy evaluation, perception; Acre.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mudança no número de crianças que receberam alimentação escolar entre 2013 e 2020.....40

Figura 2 - O Programa Nacional de Alimentação Escolar.....55

Figura 3 - Fluxograma das fases de identificação dos estudos, triagem e seleção do Estado do conhecimento – etapa 1.....128

Figura 4 - Contextos do processo de formulação de uma política.....141

Figura 5 - Estrutura lógica do método científico.....143

Figura 6 - Cartograma IDH Acre - 1990 a 2010.....157

Figura 7 - Divisão setorial DANE.....169

Figura 8 - Consulta espelho CAE estadual.....176

Figura 9 - Retomada do calendário letivo 2020 (1º ao 5º ano) – Rio Branco.....187

Figura 10 - Descritivo financeiro PNAE/RB 2021.....191

Figura 11 - Organograma de gestão do PNAE no Acre.....198

Figura 12 - Diretrizes do PNAE.....209

Figura 13 - Nuvem de palavras retiradas da síntese qualitativa de percepções dos gestores do PNAE em Rio Branco.....210

Figura 14 - Consulta pública do Projeto de Lei nº 1901 de 20.....214

Figura 15 - Valores de referências nutricionais.....241

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Enquadramento de despesas como MDE……..…73

Quadro 2 - Evolução da agenda pública brasileira e política de alimentação escolar.....122

Quadro 3 - Normativas de condução da educação do Acre na pandemia.....167

Quadro 4 - Competências do quadro técnico da AEE.....170

Quadro 5 - Fluxograma de cardápio da divisão de nutrição escolar/SEE.....171

Quadro 6 - Descritivo geral do poder público municipal de Rio Branco.....180

Quadro 7 - Normativas de condução da educação em Rio Branco na pandemia.....184

Quadro 8 - Descrição das atividades desenvolvidas pelas EEx.....189

Quadro 9 - Síntese qualitativa da percepção dos gestores.....204

Quadro 10- Formas de gestão para operacionalização do PNAE.....220

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - % de pobres no Acre 2004-2013..... 160

Gráfico 2 - Valor do rendimento médio mensal de pessoas de 10 anos ou mais..... 160

Gráfico 3 - Série histórica número de matrículas (ensino fundamental) no acre – 2008 a 2021..... 163

Gráfico 4 - Série histórica IDHM Rio Branco – 1990 a 2010..... 178

Gráfico 5 - Série histórica número de matrículas em Rio Branco..... 182

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos recursos financeiros executados e do número de alunos atendidos pelo PNAE (2006-2020) ……..…….. 81

Tabela 2 - Série histórica valor alimentação aluno/dia repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2009 a 2017..... 82

Tabela 3 - Nº de entes federados que fizeram, ou não, complementação financeira ao valor per capita da alimentação escolar (PNAE/FNDE/MEC) 86

Tabela 4 - Descritivo metodológico do Estado do Conhecimento 126

Tabela 5 - Publicações sobre o PNAE nos acervos digitais da UFPR e UFAC.....134

Tabela 6 - Categorias de análise e instrumentos de apreensão de dados..... 148

Tabela 7 - Amostra por dimensões analíticas..... 152

Tabela 8 - Divisão territorial do Acre..... 155

Tabela 9 - Divisão regional do Acre..... 156

Tabela 10 - Divisão da AEE por regional e responsabilidades..... 170

Tabela 11 - Atendimento PNAE/SEE 2022..... 173

Tabela 12 - Valor médio do custo da alimentação escolar/SEE..... 173

Tabela 13 - Repasses financeiros PNAE Rio Branco: 2016 – 2020..... 190

Tabela 14 - Alunos cadastrados no censo 2020/ Rio Branco..... 190

Tabela 15 - Quantidade da clientela atendida – PNAE/Rio Branco..... 192

Tabela 16 - Descritivo sintético da pesquisa de campo..... 202

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
AE	Alimentação Escolar
AF	Agricultura Familiar
ART	Artigo
APM	Associação de Pais e Mestres
AS	Análise Situacional
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CATRAPOA	Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos Indígenas do Amazonas
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEAPE	Centros de Educação e Alimentação do Pré-escolar
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGI	Comitê Gestor da Internet do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNA	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CIEP	Centros Integrados de Educação Pública
CME	Campanha de Merenda Escolar
CONSEA	Conselho Nacional de Alimentação Escolar
DAP	Declaração de Aptidão
DF	Distrito Federal
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DOE	Diário Oficial do Estado
DUDH	Direito Universal ao Direito Humano
EAN	Educação Alimentar e Nutricional

EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EEXs	Entidades Executoras
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
ET AL	E outros
FEAE	Fundo Especial de Alimentação Escolar
FAO	Food Agriculture Organization
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMC	Índice de Massa Corporal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LBD	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOSAN	Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MBP	Manual de Boas Práticas
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
NSLP	National School Lunch Program
NU	Núcleo de Políticas Educacionais
Nº	Número
NR	Nova Redação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNE	Plano Nacional de Educação
PNS	Pesquisa Nacional de Saúde
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
POP	Procedimento Operacional Padronizado
PR	Paraná
PROA	Programa de Avaliação da Aprendizagem dos Alunos
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REBRAE	Rede Brasileira de Alimentação Escolar
RME	Rede Municipal de Ensino
SA	Segurança Alimentar
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEAPE	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
SISAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
TCE	Tribunal de Contas Estaduais
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU	Tribunal de Contas da União
TMI	Taxa de Mortalidade Infantil
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEx	Unidade Executora
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNICEF	United Nations International Children Emergency Fund
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 23
2 PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 39
2.1 Cenário mundial 40
2.2 O PNAE 54
2.3 Financiamento da educação e da alimentação escolar a partir do financiamento da educação 61
3. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: problematizando conceitos 91
3.1 Direito à alimentação escolar 92
3.2 Estado, política e política pública 98
3.2.1 Conceitos de estado 99
3.2.2 Conceitos de políticas e políticas públicas 105
3.3 A construção da política pública de alimentação escolar 112
3.3.1 O campo científico – Estado do Conhecimento 125
4**. DA REVISÃO ANALÍTICA ÀS ESCOLHAS METODOLÓGICAS: a ausência que justifica 136**
4.1 Arcabouço conceitual metodológico 137
4.1.1 Abordagem da Pesquisa 143
4.1.2 Instrumentos de Coleta e Categorias de Análise 146
4.1.3 Definição da Amostra 150
4.2 Lócus do estudo 152
4.2.1 O estado do Acre 152
4.2.1.1 Educação Estadual 161
4.2.1.2 Alimentação Escolar Estadual 168
4.2.2 O município de Rio Branco 177
4.2.2.1 Educação Municipal 179
4.2.2.2 Alimentação Escolar Municipal 188
5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS 197
5.1 Os sujeitos da pesquisa 198
5.1.1 Esfera estadual 199

5.1.2 Esfera municipal 200

5.2 Percepção dos sujeitos 203

5.3 Elementos gerais e resultados específicos: análise integrada das narrativas 208

5.4 Os resultados e a proposta nacional do PNAE 228

5.4.1 Logística organizacional da prestação de contas do CAE..... 229

5.4.2 Condições de trabalho..... 232

5.4.3 Composição dos cardápios 233

5.4.4 Gestão centralizada 235

5.4.5 Categorização das escolas: cardápio para escolas semi-urbanas..... 236

5.4.6 Parcerias 238

5.4.7 Ampliação da oferta de refeições: Prato extra..... 240

6. CONCLUSÃO 243

REFERÊNCIAS 253

APÊNDICE A – Características dos estudos encontrados da base de dados SciELO **..... 273**

APÊNDICE B – Características dos estudos encontrados da base de dados Periódicos da Capes **..... 275**

APÊNDICE C – Características dos estudos encontrados da base de dados Banco de Teses e Dissertações da Capes**..... 277**

APÊNDICE D – Características dos estudos selecionados na segunda etapa da pesquisa, referente ao período de 2019 a 2022**..... 279**

1. INTRODUÇÃO

Esta tese possui como objeto investigado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para isso, o objetivo geral da pesquisa foi delineado com o intuito de avaliar o Programa e os elementos que condicionam o seu funcionamento em Rio Branco, capital do estado do Acre, realizada de forma analítica por meio da percepção de seus gestores, nas esferas municipal e estadual, bem como da multiplicidade de aspectos que envolvem a avaliação de políticas.

O PNAE caracteriza-se como uma política pública de Estado e o mais antigo programa social na área de educação, datado em 1954 e vigente até os dias atuais. Seu objetivo primário centra-se em garantir o benefício da alimentação ao estudante da rede pública, mas abrange também a sociedade civil, os agricultores familiares, o comércio local e a educação democrática através do controle social que ele demanda (LOPES, 2017). Sua grande abrangência representa apenas uma das etapas da caminhada evolutiva ao encontro de um caráter universal, bem como da afirmação de sua importância dentro das políticas públicas desenvolvidas no campo da educação. Ainda assim, não se pode deixar de destacar a relevância de sua **ideologia inicial** de programa assistencialista, pensado como solução de atendimento aos alunos em situação de vulnerabilidade e risco de desnutrição.

Vulnerabilidade e risco de desnutrição que mesmo em mais de meio século de programa não deixou de ser uma realidade brasileira. Dados do Atlas das Situações Alimentares no Brasil (2021) revelaram que entre os anos de 2004 e 2009 muitos domicílios superaram a situação de “fome”[1] no país, no entanto, passaram a compor as estatísticas da situação de “risco de fome”, elevando sua proporção de 65,1% para 69,8% de domicílios nessa categoria. Para o ano de

[1] A fome, assim como outros fenômenos, é avaliada por meio de diversas perspectivas metodológicas das ciências naturais, que buscam melhores formas de definição e mensuração dos objetos examinados. Após a criação da Escala de Segurança Alimentar Domiciliar dos Estados Unidos, em 1990, o termo “fome” foi substituído pelo termo “(in)segurança alimentar”, entretanto, considerando a capacidade de uma melhor explicitação da existência da fome, o Atlas optou pela utilização dos termos “fome”, “risco de fome” e “sem fome”, em substituição aos termos “insegurança alimentar moderada e grave”, “insegurança alimentar leve” e “segurança alimentar”, respectivamente (JUNIOR *et al.,* 2021).

2013, a pesquisa enfatiza que, apesar da marca alcançada de 77,4% dos domicílios classificados como livres da “fome” e do “risco de fome”, o problema da miséria ainda não estava erradicado, posto que a fome ainda era uma realidade de 5,1 milhões de domicílios, para além dos 9,6 milhões (14,8%) de domicílios em risco de fome. Já para o período final da pesquisa, verificou-se que em 2018 tanto a quantidade quanto a proporção de domicílios em situação de “risco de fome” foram maiores que no primeiro período, entretanto, a cifra de domicílios do país em situação de fome caiu de 16,9% (em 2004) para 12,7% no período de 2017-2018 (JUNIOR *et al.*, 2021).

Recentemente, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN), a partir da realização de entrevistas em 12.745 domicílios das áreas urbanas e rurais de 577 municípios distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal, divulgou dados que revelam que, em 2022, 33,1 milhões de pessoas não têm o que comer e 58,7% de toda a população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave –, colocando o país na condição de regressão a um patamar equivalente ao da década de 1990, período em que boa parte da população brasileira vivia abaixo da linha de miséria.

Para os pesquisadores da rede, esses dados estão relacionados com o acirramento das desigualdades sociais, fruto da piora do cenário econômico e continuidade do desmonte de políticas públicas que o país vem enfrentando nos últimos anos, agravado ainda pela pandemia da Covid-19[2] e sua gestão, tida como inconsequente por epidemiologistas, tendo em vista que o discurso negacionista às práticas recomendadas impactaram de forma negativa o seu combate, resultando em um elevado número de contaminados e de mortes no país (n = 671.700), de acordo com o Painel Coronavírus de 01 de julho de 2022, como também não trouxeram efeito positivo à economia. O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil mostra que somente 4 entre 10 famílias conseguem acesso pleno à alimentação.

[2] Infecção respiratória aguda causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global (BRASIL, 2021a).

Cabe destacar que o Norte e Nordeste são as regiões que, novamente, sofrem os maiores impactos dessa insegurança alimentar (PENSANN, 2022).

Trazendo essa realidade para o cenário educacional, vale lembrar que, apesar de não existir um consenso nas opiniões acerca da relação direta entre a frequência escolar e a alimentação oferecida na escola, alguns pontos são fundamentais, ainda que indiretamente, para a discussão da relação educação e pobreza. Podemos concordar com Bezerra (2009, p. 108) em sua inferência que a alimentação escolar enquanto um “chama” para a escola está apoiada numa internalização conceptiva por parte dos gestores escolares e professores acerca dos alunos - sujeitos “carentes, famintos, necessitados” -, entretanto, também é possível afirmar que a refeição servida na escola está inserida no bolo de condicionantes que impulsionam os pais e/ou responsáveis a zelarem pela assiduidade das crianças na escola, reconhecendo que para além da saciedade, a alimentação na escola é sinônimo de qualidade ou, no mínimo, uma “alimentação melhor do que em casa” (SILVA e VIEIRA, 2020, p. 300), fato já confirmado por Pereira, Lanzillotti e Soares (2010) com a descoberta da relação positiva entre a frequência na escola e melhoria do estado nutricional de crianças.

Nesse sentido, a alimentação escolar reflete não somente o que Bezerra (2009) chama de remédio para os males da deficiência alimentar, ainda que isso justifique seu entendimento enquanto parâmetro de saúde e ferramenta adequada para o crescimento e desenvolvimento dos alunos, mas também, conforme o próprio autor cita, remédio para os males do baixo rendimento de aprendizagem, reafirmando novamente sua importância na seara educacional.

Sobre o primeiro ponto, importa reforçar a validade do destaque considerando o fato do Brasil ainda conviver com as estatísticas de fome e com o aumento expressivo de casos de sobrepeso em toda sua população, característica da transição nutricional (BRASIL, 2019), determinada com frequência pela má alimentação (COUTINHO, GENTIL e TORAL, 2008), onde as doenças parasitárias dão lugar às doenças crônicas não transmissíveis, tais como obesidade e *diabetes melitus*.

A última Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada no ano de 2019, revelou que, em todo o país, 96 milhões de pessoas (60,3% da população adulta) estavam com sobrepeso, segundo o Índice Massa de Corporal (IMC[3]). No ranking das capitais brasileiras, Rio Branco ocupa o quinto lugar, no qual seis em cada dez pessoas, (60,4% da população adulta) estão com excesso de peso, de acordo com o último levantamento realizado pela Pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL), divulgado em 2022 (BRASIL, 2021b).

Assim, de um lado, é possível exaltar a escolha do objeto dessa pesquisa em face não somente de sua relevância no cenário apresentado até aqui, como também pelo percurso trilhado por ele em acompanhamento às mudanças ao longo de seu processo enquanto política pública, que findaram por levá-lo a alterações, que variam desde o nome, vinculação institucional e de estratégias (SANTOS *et al.,* 2007), destacando para todo esse certame a sua primeira diretriz:

> I. o **emprego da alimentação saudável** e adequada, que compreende 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** [...] (BRASIL, 2009a, não paginado, grifo nosso).

Por outro lado, reconhece-se a vastidão de trabalhos acadêmicos com abordagem em **políticas públicas**, o que acaba por colocar em risco o efeito inovador de pesquisas nesse campo. Trata-se de um **termo multidisciplinar e polissêmico**, que representa os processos relacionais do Estado e Sociedade, estabelecidos como mecanismo para gerar equilíbrio ou desequilíbrios entre grupos sociais específicos e promover **equidade social**. Cobre ao mesmo tempo três diferentes contextos, sendo o primeiro referente a "esfera da política" (*polity*), com a função de distinguir a sociedade civil e o mundo da política; o segundo, a "atividade política" em geral (*politics*), como por exemplo o embate por cargos políticos e, por fim, o processo pelo qual são criados e implementados os mecanismos administrativos da política, ou seja, a "ação pública" (*policies)* dos

[3] Em estudos epidemiológicos, o diagnóstico do estado nutricional de adultos é feito a partir do índice de massa corporal, obtido pela divisão do peso, medido em quilogramas, pela altura ao quadrado, medida em metros (kg/m^2) (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2000).

objetivos pré-definidos de cada programa (MULLER e SUREL, 2002, p. 8, grifo nosso).

No campo da avaliação de políticas públicas, Figueiredo e Figueiredo (1986) afirmam que a preocupação dos estudiosos está na essência da tomada de decisões e fatores que a influenciam, tal qual nas características do processo em si. Para os autores, a definição de avaliação de políticas enquanto processo analítico que visa compreender o alcance das metas previstas e os efeitos colaterais enquanto indicação para novas ações, é uma consequência do "viés comportamental e neutralista" que o campo vem sofrendo, onde se descartam os princípios de fundamento da avaliação política para estudar a sua eficácia, sendo que a avaliação é a atribuição do valor, que nesse caso se dá no valor das políticas, dos seus atos, das suas consequências e do aparato institucional em que se dão (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 107).

Visando uma primeira apresentação do campo específico de pesquisas no qual a política de alimentação escolar está inserida, e possibilidade, portanto, de uma primeira imersão na temática escolhida, o leitor acessará a seguir uma breve revisão de literatura, retirada da plataforma de pesquisa *Google Scholar*, no qual foi utilizado como parâmetro de busca somente a demarcação cronológica própria da denominação do objeto desse estudo: o termo "merenda escolar" para o período de publicações entre 1960 e 1979; "merenda escolar e PNAE" para o período de 1980 e 1999 e o termo "PNAE" isoladamente, para pesquisas a partir dos anos 2000. Para Muller e Surel (2002) cada narração de discursos diferentes sobre um mesmo fato pressupõe um caráter de identificação e uma particularidade dos diversos atores envolvidos, atribuindo a esses a responsabilidade direta ou indireta sobre tal identificação.

Não se trata de uma revisão sistemática, pois buscou-se apenas por trabalhos que traziam esses termos indicados em seu título, caracterizando serem estes os objetos centrais da pesquisa.

A saber, a escolha dos termos segue a ordem de denominação do Programa, onde tem-se que:

> De 1976 a 1979: Institui-se o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição II (PRONAN II), que oferece o primeiro modelo de uma política nacional incluindo suplementação alimentar, entre outras ações. **A Merenda Escolar tem a denominação alterada para Programa Nacional de Alimentação Escolar** (SÃO PAULO, 1997, não paginado, grifo nosso).

Na primeira busca, que se deu com refinamento único de textos em português publicados entre 1960 e 1979, foram apontados 69 (sessenta e nove) trabalhos, entretanto, somente 02 (dois) traziam a centralidade do objeto demarcado. O primeiro deles é um artigo publicado em 1978, como parte da tese de Doutoramento de Rosenburg (1976) à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), que analisou o valor nutricional da merenda escolar bem como o seu papel como refeição substitutiva ou complementar do desjejum de 380 alunos das quatro primeiras séries de nível 1 de escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Como resultado, a autora afirmou que a qualidade da merenda, à época, muito se afastava do ideal proposto de oferta para cobertura das necessidades nutricionais dos alunos.

O segundo trabalho refere-se ao questionamento de Aguiar e Zibecchi (1980) quanto à intenção do Programa – educar ou alimentar –, a partir da incidência da merenda escolar na alimentação infantil; essa referência do texto só foi possível devido seu título, uma vez que não houve acesso ao texto completo.

Entre os anos de 1980 e 1999, encontrou-se um total de 93 (noventa e três) publicações, sendo selecionadas 05 (cinco) para esta apresentação, divididas em temáticas variadas, mas com abordagens especificas. A pesquisa de Mazzilli (1987), também referente a análise do valor nutricional da merenda escolar, avaliou um total de 346 (trezentos e quarenta e seis) pré-escolares dos Centros de Educação e Alimentação do Pré-escolar (CEAPE) em seis cidades do interior do estado de São Paulo, no qual, para além de indicar as refeições servidas com maior frequência, constatou-se que a contribuição da merenda para as recomendações diárias estava abaixo do ideal. Destaca-se a citação do Programa neste estudo, porém sem maiores análises deste.

No que se refere à década de 1990, 03 (três) estudos merecem menção, a começar por Ceccim (1995) e sua análise da merenda escolar na virada do

século: trata-se da primeira pesquisa encontrada na área de Educação em que o qual o autor é professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre e, à época, doutorando em Educação na PUC/SP. Seu texto busca não se ater a sustentar posições em referências bibliográficas, mas:

> afirmá-las como produto de trabalho, interlocução e estudo, propondo pensar a merenda diante das transformações deste final de século e destacar o lugar da educação como dispositivo da escola para o agenciamento de modos de vida, socialidade, singularidade e solidariedade" (CECCIM, 1995, p. 63).

O autor destaca a merenda escolar como política pública e a defende como "espaço pedagógico na escola", devendo esta ser voltada ao incremento das responsabilidades educacionais diante da afirmação de modos da cidadania criadores e ativos (CECCIM, 1995, p. 63). No ano seguinte, Silva (1996), na sua tese de doutoramento em Saúde Pública, analisou o estado nutricional de 257 (duzentos e cinquenta e sete) escolares entre 07 (sete) e 13 (treze) anos de idade, matriculados nos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) em Americana, São Paulo. A autora aponta a influência estatística significativa das variáveis de rendimento familiar *per capita* e frequência na creche durante a idade pré escolar, "isso mostra a importância de condições de vida que precedem o ingresso da criança no CIEP (SILVA, 1996, p. 5), bem como resultados de crianças desnutridas, com consumo deficiente de energia e carboidratos, e acima das recomendações para proteínas e lipídeos, com base na merenda escolar.

Já para o período entre os anos 2000 a 2009, cresce o número de publicações, onde de um total de 915 (novecentos e quinze) trabalhos apontados, foram selecionados 04 (quatro) para essa demarcação, tendo ainda o PNAE como objeto central de variadas abordagens e visando apresentar parte do campo de pesquisa do tema, sendo o primeiro trabalho selecionado a tese de doutorado de Sturion (2002), que avaliou o desempenho do Programa em 10 (dez) municípios brasileiros, com diferentes características de gestão. Trata-se de uma das únicas pesquisas encontradas dentro da perspectiva de uma avaliação mais ampla do PNAE, onde por meio de entrevistas aos implementadores e usuários do Programa, a autora conheceu as condições administrativas e operacionais, além de fatores relacionados ao cardápio das

unidades de ensino selecionadas e, por fim, comparou os resultados a nível nacional, uma vez que sua amostragem foi composta por dois municípios de cada região do Brasil.

Também com metodologia de entrevista aos usuários do Programa, mas com objetivo de contribuir para as discussões das políticas públicas de redução da pobreza, Costa (2004) buscou com seu estudo de caso determinar a eficiência, eficácia e efetividade do PNAE no município de Tauá – CE, por meio de análise descritiva de questionários e entrevistas, representativos das perspectivas dos usuários do Programa. Ao final e como maior ponto de destaque da pesquisa, a autora chama atenção para a ausência da utilização de indicadores para a mensuração da efetividade pelos gestores do PNAE e desconhecimento da comunidade em relação a sua gestão e operacionalização.

Para o ano de 2008, apresento a dissertação de Sant'anna (2008) acerca da gestão descentralizada do PNAE utilizou uma abordagem comparativa entre 04 (quatro) municípios mineiros, sendo essa uma abordagem pouco explorada no campo de pesquisas do Programa, conforme levantamento. Através de entrevistas com os atores da política, a autora identificou como os fatores institucionais e gerenciais afetam a execução do Programa nesses municípios selecionados, encontrando ao final um cenário variado em termos de estrutura e operacionalização dos recursos, concluindo que essas variações influenciam o Programa quanto a sua formatação e organização institucional nos órgãos locais.

Na sequência, a tese de doutorado de Gomes (2009) traz como tema central os impactos do PNAE acerca da nutrição dos alunos, defasagem e desempenho escolar de escolas públicas brasileiras de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental, avaliados por meio de testes de proficiência. Ressalta-se a escolha desse trabalho como alerta para a carência de estudos brasileiros a respeito dos efeitos da subnutrição sobre o desempenho escolar dos estudantes, considerando que o Programa apresenta como um de seus objetivos, exatamente a melhoria do rendimento de alunos. Em sua avaliação, o autor constatou que estudantes com carência nutricional apresentavam maior probabilidade de irem à escola apenas por conta da refeição oferecida. Além

disso, verificou que o Programa contribuiu para a melhoria dos desequilíbrios nutricionais registrados pelos alunos e mostrou que as crianças que apresentam distúrbio nutricional apresentam nível menor de defasagem idade-série. Já nos testes de proficiência, o autor aponta que parece não existir correlação entre a performance da instituição de ensino e o estado nutricional do aluno.

Para além do já exposto, a maioria das pesquisas encontradas nesse período referencia a avaliação nutricional da merenda escolar, bem como adesão e aceitabilidade dos usuários do Programa. Na sequência, a busca para o último período cronológico - 2010 a 2021 - tornou inviável a escolha aleatória de trabalhos a serem apresentados nesta parte da tese, pois gerou um número total de 15.200 (quinze mil e duzentos) trabalhos com o PNAE como objeto central da pesquisa, nesse sentido, optei por apresentar apenas o estudo de Lopes (2017), tendo em vista que o autor analisou, em seu Estado da Arte, um total de 86 (oitenta e seis) artigos sobre o Programa, mantendo portanto a intenção de demonstrar o campo e a fragilidade de pesquisas de **abordagem completa** do PNAE.

O autor observou inicialmente, que não há uma centralidade e interação entre os grupos de pesquisadores que analisam o PNAE, o que significa, para ele, uma rede fraca, com um número considerável de periódicos nacionais e internacionais com publicações relacionadas a algum tópico específico do PNAE. Parte das pesquisas encontradas pelo autor encontram-se reunidas em revistas de ciências, saúde e nutrição, sendo essas duas últimas as áreas de conhecimento predominantes dos artigos[4].

Vale destacar a distribuição dos dados de acordo com o ano de publicação, no qual o autor apresenta uma visão longitudinal – 2009 a 2016 – de evolução das publicações de artigos que utilizam o PNAE como objeto de pesquisa, destacando o aumento de estudos científicos a partir do ano de 2012, e ápice em 2013, inferindo este aumento à atualização da legislação do

[4] Do total de 86 artigos analisados entre os anos de 2009 e 2016, 55 foram encontrados na área de conhecimento de Nutrição e Saúde, para apenas 4 na área de Educação, sendo a metade voltada para a Nutrição e a outra metade para a Gestão do Programa (LOPES, 2017).

Programa ocorrida em 2009 - Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar (BRASIL, 2009a, não paginado).

Diante disso, reitera-se a escolha do PNAE como um relevante objeto de estudo em decorrência de seu tempo de execução e de seu amplo espectro de cobertura, que envolve para além da educação, setores da saúde e interesses sociais. Ademais, é possível destacar o Programa na concretude daquilo que se espera das políticas públicas: transformação das diretrizes políticas em ação do Estado, visando mudanças significativas em uma sociedade. Acerca do campo de pesquisas da temática, enfatiza-se que grande parte delas está concentrada nas regiões Sul e Sudeste do país, não havendo até o presente momento algo voltado para a avaliação de seu funcionamento em Rio Branco, Acre, *lócus* desta pesquisa, atendendo, então, o desejo pelo inédito que perdura boa parte da caminhada de pesquisadores em doutoramento.

Destarte, é no conjunto de informações apresentadas até aqui que o problema dessa pesquisa foi desenhado, retirado do contexto geral de avaliação de políticas públicas, no qual Muller e Surel (2002, p. 44) defendem a corrente de análise enquanto “sistemas de interpretação do real” em que os diferentes sujeitos públicos podem “inscrever sua ação”, bem como da relevância do Programa na seara educacional e assistencial, desenvolvido, nesse caso, na região Norte do país, em um estado ausente de pesquisas desse contexto, delineado, portanto, da seguinte forma: **Como os gestores do PNAE, nas esferas municipal e estadual de Rio Branco, no Acre, avaliam a política de alimentação escolar e sua implementação e execução?**

A partir do problema de pesquisa ora apresentado e, frente à necessidade de atender o objetivo geral de avaliar uma política e fugindo do que Arretche (2001) chama de avaliação ingênua, as questões norteadoras do problema foram pensadas para além da sistematização em torno de objetivos e estratégias pré-definidas na formulação de programas, tendo em vista que, conforme a autora alerta, a suposição de que um programa público seja “implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus

formuladores também implicará uma conclusão negativa acerca de seu desempenho" (ARRETCHE, 2001, p. 1).

Nesse sentido, definimos que para dar conta do problema dessa pesquisa seria preciso responder às seguintes perguntas:

1. Quem são os sujeitos que compõem o organograma de gestão do PNAE nas duas esferas governamentais em Rio Branco, no Acre?
2. Quais são as percepções desses gestores acerca do Programa, considerando o lugar que eles ocupam na gestão operacional do mesmo?
3. Como as percepções desses gestores elucidam os elementos gerais da política e evidenciam resultados específicos de cada esfera?
4. De que forma esses resultados locais se encontram com a proposta da política nacional?

Entendendo que a escolha do problema de pesquisa, bem como das questões que o norteiam estão diretamente influenciadas pelas percepções do pesquisador, esse delineamento surge também de uma inquietação prática pessoal: minha formação inicial de Bacharel em Nutrição, em atual carreira docente na Universidade Federal do Acre. Para Tello (2015), não existe separação na relação investigador e objeto, posto que quem investiga não é um ente neutro, ao contrário, faz parte da implicância mútua usada como ponto de partida. Trata-se ainda de uma segunda tentativa de aproximação dos campos que me vi inserida no curso na vida, tendo em vista que a primeira se deu no Mestrado em Educação, quando analisei a Política Nacional do Livro Didático, através do conteúdo de alimentação e nutrição exposto nas amostras escolhidas por partes das escolas de Rio Branco.

Filha e neta de professores/escritores, sempre tive como ideia de prosperidade na vida as conquistas advindas dos estudos. Os incentivos à escrita e leitura cercam minha memória de infância e me asseguram em quase todo o meu trajeto escolar, não sendo diferente no Doutorado, iniciado no ano de 2018, e vivido intensamente em meio ao contexto de manifestos políticos que

se instalou com o resultado da eleição presidencial de uma gestão que pouco agrega valor a Ciência e Educação em nosso país.

O que não se imaginava, entretanto, era que o período demarcado para a pesquisa de campo seria atropelado pela pandemia da Covid-19, que afetou o mundo inteiro no ano de 2020.

Tal apontamento é feito com a intenção de destacar a importância da Ciência, tal qual dos investimentos que esta requer para a superação de adversidades e incentivo à sua produção, bem como para justificar as dificuldades encontradas na conclusão dessa pesquisa, mediante não somente o fechamento das escolas e de toda possibilidade de pesquisa geográfica que os primórdios do projeto almejavam, mas também dos prejuízos psicológicos de cunho pessoal que as medidas de distanciamento social e físico, importantíssimos no combate a disseminação do vírus, me despertaram. Nesse sentido, busco com essa tese uma superação individual, por meio de um texto que possa contribuir, minimamente que seja, dentro dos dois universos que eu e a política de alimentação escolar estamos inseridos: a saúde e a educação.

Diante desse primeiro contexto introdutório, no qual são elucidados o objeto e o problema da pesquisa dentro da temática de avaliação de política públicas e da abordagem acerca do campo empírico (o que os pesquisadores estão dizendo sobre ambos), enquanto parâmetro de relevância para o cenário social e científico da escolha do objeto, cabe apresentar, na sequência, os objetivos específicos do estudo, fundamentados nos desdobramentos que o norteiam e possibilitam o delineamento da metodologia do trabalho.

Ao observar as ações ininterruptas da política de alimentação escolar, nota-se que o resultado delas se apresentou nas diversas reformulações e **releituras** que o PNAE sofreu ao longo de seu processo histórico, compondo, portanto, um conjunto importante de marcos em todo seu desenvolvimento, defendido inicialmente por meio de um discurso assistencialista, seguido de um discurso focado na descentralização, depois na democratização e, finalmente, um discurso relacionado à articulação entre políticas públicas.

Por isso, a meu ver, o ponto de partida para a avaliação da política, nesse caso partindo da percepção dos sujeitos que atuam nela, é justamente levantar quem são eles (os sujeitos) e a posição que cada um ocupa no organograma organizacional de gestão do Programa, para então, de posse disso, usar da leitura que eles fazem do PNAE como base para a avaliação da sua implementação e execução.

Uma segunda percepção tida para a definição dos objetivos específicos se deu em razão de duas necessidades: levantar os possíveis elementos gerais apontados por essa leitura enquanto ponto de evidência para os resultados já apresentados em cada uma das esferas, conforme suas particularidades; e de observar como esses resultados se aproximam ou se afastam da proposta nacional, partindo ainda do que Arretche (2001, p. 1) afirma:

> [...] na gestão de programas públicos, é **grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas**, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores [...] **esta distância** é uma contingência da implementação, que **pode ser, em grande parte, explicada pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores** [...].

Portanto, os objetivos específicos desse estudo, retirados das perguntas norteadoras da tese, ficaram assim definidos:

a. Identificar os sujeitos que compõem o organograma de gestão do PNAE nas duas esferas governamentais de Rio Branco;
b. Analisar as percepções dos gestores do Programa, obtidos por meio de entrevistas roteirizadas;
c. Compreender os elementos gerais da política a partir das percepções dos gestores e dos resultados específicos evidenciados em cada uma das esferas;
d. Relacionar os resultados encontrados, em âmbito local, com a proposta da política nacional para avaliar a implementação do Programa.

Assim sendo, temos como hipótese principal o fato de que o funcionamento do PNAE em Rio Branco está condicionado à dinâmica própria

de cada uma das suas esferas e, em vista disso, pode sofrer interferência no (des)cumprimento dos objetivos legais da política nacional.

Trata-se naturalmente de uma compreensão sobre o interesse do Estado no desenvolvimento dessa política tão importante para o cenário social em que a educação pública brasileira está inserida.

Diante do exposto, entendemos que para tornar possível todo esse certame norteador, é necessário um aprofundamento teórico sobre o programa, visando não somente a possibilitar a reflexão crítica da ação por meio de elementos analíticos importantes para o próprio Programa, como também incursionar o potencial desse campo de pesquisa no Acre, demonstrando suas lacunas existentes e, assim, apontar para um possível parâmetro de escolha no desenvolvimento de outras pesquisas nesse campo.

Acerca dos instrumentos necessários para responder as questões investigativas, optamos por adaptar o roteiro de entrevistas utilizado por Bittencourt (2007), e no intento de aproximá-lo ao objetivo da tese, foram acrescentadas perguntas abertas acerca da execução do PNAE em Rio Branco. Vale ressaltar que, assim como na pesquisa original, essa avaliação não tem a intenção de modificar ou desapreciar a atual logística de funcionamento do PNAE, mas sim de relacionar os objetivos e metas enquanto parâmetro único para avaliação da política nesse município.

É diante desse contexto que, em se tratando da **estruturação do trabalho**, importa salientar que está elementado em desígnios teóricos documentais e descritivos da história do PNAE, partindo do princípio, conforme Mainardes (2009, p. 11), ainda do ponto de vista metodológico, de que a abordagem de políticas públicas em sua rede “tem privilegiado a construção de tipologias capazes de destacar os principais elementos constitutivos e a configuração específica das redes de atores”, no qual se demanda uma investigação mais ampla, que se comprometa a analisar parte de sua totalidade.

Em síntese, a ordem de apresentação dessa introdução resultou no desenho de delimitação do objeto e do objetivo geral de investigação como

primeiros elementos destacados, seguido da temática abordada e sua justificativa, retirada de uma primeira revisão do campo científico, que resultou no delineamento do problema da pesquisa e suas questões norteadoras, verbalizadas em objetivos específicos, ambos ancorados na hipótese da pesquisa. Na sequência, a organização desse texto é posta da seguinte forma:

O segundo capítulo foi reservado para a apresentação de um arcabouço documental do Programa, a partir de fontes históricas e historiográficas e de sua legislação. Em um primeiro momento, apresentamos um panorama mundial de programas de alimentação escolar, seguido da apresentação do programa nacional, realizado através de uma contextualização geral e ilustrativa que aponta para os seus objetivos, diretrizes, normativas e operacionalização. Na sequência, a abordagem acerca do seu financiamento, partindo da evolução histórica do financiamento da educação no Brasil e das contradições que essa relação apresenta.

No terceiro capítulo o leitor acessará um contexto teórico conceitual e metodológico, partindo dos escritos acerca da teoria do direito, direito à educação e direito à alimentação escolar, adentrando o estado do conhecimento do objeto, por meio de revisão analítica retirada do campo científico brasileiro. O texto segue com uma abordagem conceitual sobre políticas públicas, mecanismos e tipos de avaliação, e é finalizado com os princípios mais peculiares da evolução e relevância da política de alimentação escolar na agenda pública.

Para o quarto capítulo reserva-se a apresentação dos aspectos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, que foram firmados no encontro com a ausência de estudos que problematizem o tema de maneira mais abrangente em termos de estruturação e funcionamento do PNAE, especialmente no contexto da região Norte, reflexo direto para o estado do Acre, representado neste trabalho por sua maior cidade: a capital, Rio Branco.

É no quinto capítulo que apresentamos os dados empíricos coletados junto aos sujeitos que integram a categoria de análise da gestão operacional do Programa, que, após discussão, possibilitou a apresentação das considerações

conclusivas deste trabalho, onde são ressaltados aspectos sobre sua contribuição teórica e metodológica para a área e para o desenvolvimento de novas pesquisas sobre a temática em tela.

2. PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

"A fome não é um fenômeno natural e sim um produto artificial de conjunturas econômicas defeituosas. Um produto da criação humana e, portanto, capaz de ser eliminado pela vontade do próprio homem."

Josué de Castro

Reconhecidos como um dos instrumentos mais importantes para o alcance de uma alimentação adequada, bem como de auxiliar na garantia de bem-estar e proteção da saúde dos estudantes, os Programas de Alimentação Escolar (PAE) surgem em todo o mundo com um objetivo comum: aliviar a fome e subnutrição, principalmente na larga escala da população infantil de classes econômicas inferiores, mais susceptíveis às deficiências nutricionais. Sua contribuição se estende ainda ao encorajamento de hábitos alimentares considerados saudáveis e à diminuição da evasão escolar.

Apesar dessa relação entre a alimentação escolar e o problema comum da fome nos países em desenvolvimento, Pipitone (1999) já chamava atenção para o interesse da temática no "primeiro mundo", considerando a predominância de publicações encontradas em sua pesquisa, concentradas nos Estados Unidos da América, no Japão e na Coréia, países expoentes da economia mundial. Para Cuppertino (2021), o norteador principal das ações políticas e sociais em torno da alimentação no mundo é, de fato, a atenção para com a alimentação e nutrição adequadas. Sua afirmação baseia-se na definição de segurança social, na qual as crianças em situação de vulnerabilidade se beneficiam da saúde e da educação, uma vez que melhoram sua frequência e permanência escolar.

A seguir, o leitor acessará mais informações dos PAE, por meio de uma apresentação no cenário mundial. De antemão, apresentamos o Brasil como um dos países destaque, fruto não somente da consolidação temporal de seu programa nacional, como também pela grandiosidade deste que é considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, junto ao de Índia, China, Estados Unidos e Egito, que em companhia dos demais países, realizaram no início do ano 2020 a maior entrega de **alimentação escolar** da

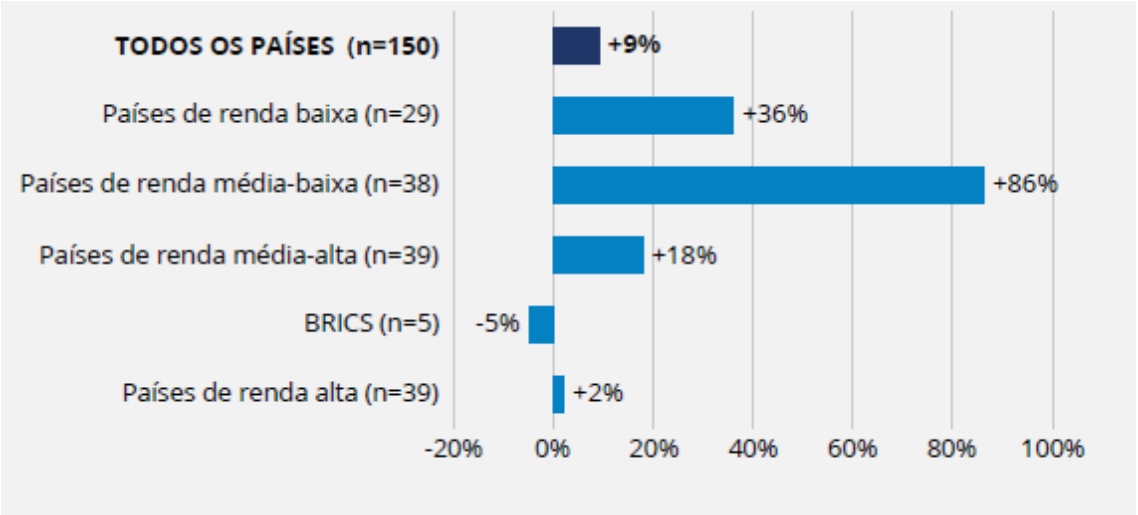
história, colocando-o no papel de “a mais extensa rede de proteção social do mundo” (WFP, 2020, p. 16, grifo nosso).

2.1 Cenário Mundial

Conforme já mencionado, a alimentação ofertada nas escolas beneficia crianças e adolescentes em **todo o mundo**, favorecendo o desenvolvimento e melhorando suas capacidades cognitivas, contribuindo ainda com o decréscimo da evasão escolar. O relatório *Estado da Alimentação Escolar no Mundo*, publicado no ano 2020 pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP), estima que pelo menos 388 milhões de estudantes, ou seja, uma em cada duas crianças, de 161 países, receberam refeições escolares todos os dias.

Quando comparado com os dados de 2013, esse número representa um aumento de 9% no número de crianças a receber a merenda em todo o mundo, e de 36%, especificamente, em países em desenvolvimento/baixa renda, conforme Figura 1:

Figura 1: Mudança no número de crianças que receberam alimentação escolar entre 2013 e 2020[5]



Fonte: WFP (2020) Estado da Alimentação Escolar no Mundo 2020.

Desse total de 388 milhões, quase metade (188 milhões) dos estudantes vivem em algum dos cinco países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África

[5] Devido à grande escala de programas de alimentação escolar nos cinco países BRICS, a maioria dos gráficos deste relatório apresenta os países do bloco (BRICS) como uma categoria própria, além dos tradicionais grupos de renda.

do Sul), sendo a Índia o país com o maior programa de alimentação escolar do mundo, atendendo 90 milhões de crianças, seguido por Brasil e China, ambos com atendimento médio de 40 milhões de estudantes.

Entretanto, apesar dessa crescente registrada pelo Relatório, seus dados apontam que ainda é pouca a eficácia de atendimento a crianças em situação de vulnerabilidade, quando comparada com a necessidade de atendimento. Apesar de reconhecer o papel das políticas governamentais na ampliação desses programas como reflexo desse crescimento, o documento apresenta uma previsão de 73 milhões de crianças mais vulneráveis não alcançadas com a oferta da merenda escolar.

Nesse sentido, podemos ratificar a atenção dada à oferta da alimentação escolar voltada, em suma, ao contexto de suplementação da rotina alimentar de crianças em estado de subnutrição, e que, ainda que seja uma preocupação atual, este fato está diretamente relacionado com o surgimento e desenvolvimento de programas com foco na alimentação de crianças dentro da escola.

Esse foi o objetivo principal do movimento pela merenda escolar, iniciado em Nova Iorque (EUA) no ano 1908, em que as crianças pobres recebiam uma “merenda quente, ao meio dia” (STEFANINI, 1998, p. 27). Entre os anos 1917 e 1918, a prevalência média de crianças com subnutrição nos Estados Unidos era de 20% dos escolares. Foi nesse mesmo período que a escola pública estadunidense enfatizou e introduziu no seu currículo a educação em nutrição, entretanto, a instalação da Merenda Escolar naquele país ocorreu somente na década 1930 (STEFANINI, 1998), uma ação usada pelo governo “como mecanismo para reduzir os excedentes agrícolas incorporando-os aos cardápios das escolas atendidas” (CARNEIRO, 2017, p. 25).

Essa atenção especial com os estudantes em relação ao seu estado nutricional também aconteceu em outros continentes. No Japão, crianças subnutridas e em condição de pobreza tinham acesso a um programa alimentar realizado pelo país já no ano 1889 (STEFANINI, 1998), onde eram distribuídas tigelas de arroz e peixe assado para os escolares mais pobres de Yamagata, na

região norte do arquipélago; o programa foi ampliado a todo o restante do país após a Segunda Guerra Mundial e sua consequente escassez de alimentos, em que essa distribuição não somente avançou, como passou a atingir a maioria dos alunos de todos os níveis de ensino (EGAN, 1994). Em 2019, o país chegou a ocupar o topo do ranking da saúde infantil, apresentando um número mínimo de crianças subnutridas e de baixas taxas de mortalidade, segundo informe da Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Contudo, assim como no Brasil, a transição nutricional também é uma realidade nos países de alta renda e é considerada um motivo de alerta para o controle do crescimento das taxas de sobrepeso e obesidade infantil. Acerca desse tema, não somente o Japão, como igualmente o México:

> [...] revisaram seus programas de alimentação escolar para responder aos níveis crescentes de sobrepeso em crianças. Ampliar a educação nutricional e fomentar hábitos alimentares saudáveis, combater a dupla carga da desnutrição e sobrepeso e integrar a alimentação escolar a hábitos alimentares locais estão entre os objetivos dos programas (WFP, 2017)[6].

Esse período pós-Segunda Guerra, de maneira semelhante, assinalou o desenvolvimento do programa de alimentação escolar na Grã-Bretanha, servindo como parâmetro de expansão do fornecimento de alimentos para alunos das escolas elementares, iniciado em 1904, com o *Provision of Meals Act*[7]. Tal expansão se deu 40 anos após, através do Ato da Educação e de Regulamentações da Provisão de Leite e Refeições; com eles, a merenda escolar fornecida a todas as crianças passou a ser obrigação das autoridades do campo da educação (CARNEIRO, 2017).

É nesse mesmo contexto de marcos históricos que se apresenta o país pioneiro no oferecimento de alimentação em escolas públicas: uma ação da França no ano 1791, destacada por Carneiro (2017, p. 23) como um “reflexo da Revolução Francesa, marco histórico de defesa dos direitos humanos”. A vizinha Alemanha tardou mais no desenvolvimento de um sistema na área, pois somente em 1883 o país passou a ofertar alimentação em suas escolas públicas, porém, sua ação também foi pautada por ato político, especificamente por meio do

[6] Disponível em: https://centrodeexcelencia.org.br/school-feeding-developed-countries/
[7] Ato de Provisão das Refeições.

estadista Otto Von Bismarck, um aristocrata importante na luta contra o crescimento do movimento social-democrata nos anos 1880; parte de sua luta política objetivava melhores desempenhos escolares enquanto reflexos de uma melhor saúde e nutrição dos estudantes (CARNEIRO, 2017).

O mesmo pensamento levou a Holanda, em 1900, a determinar que seus municípios oferecessem não somente a alimentação de forma gratuita nas escolas, como também roupas para os alunos mais pobres, entendendo que a situação de extrema carência refletiria diretamente na presença em sala de aula e, consequentemente, no desempenho escolar das crianças. Cem anos se passaram e o país ainda se mantém focado na melhoria das condições sociais de seus estudantes, exemplo disso é a adesão, no ano 2009, ao *EU School Fruits* (Europa Frutas na Escola), projeto financiado pela União Europeia que objetiva estimular uma alimentação mais saudável por meio do consumo de frutas e vegetais entregues uma vez por semana às escolas participantes.

Nesse meio tempo, mais especificamente entre os anos 1985 e 2019, um grupo de pesquisadores do *Imperial College London*[8], do Reino Unido, publicou que a alimentação ruim de escolares pode contribuir para uma diferença de até 20cm na altura. Para chegar a essa conclusão, foram analisadas mais de 2 mil publicações em busca de informações acerca das mudanças em altura e peso de crianças e adolescentes. De posse dos dados de mais de 65 milhões desse público, o grupo montou um mapa global de estatura e constatou que, em 2019, os jovens mais altos, na faixa etária dos 19 anos de idade, eram holandeses, com uma estatura média de 183,8cm; as menores estaturas (160cm) foram encontradas no Timor Leste. Os jovens brasileiros ocuparam as posições intermediárias no ranking.

Para a relação entre o peso e a altura das crianças, o estudo se debruçou no Índice de Massa Corporal (IMC), e apesar de reconhecer a importância da genética nessa relação em cada criança, a análise se baseou no papel fundamental que a nutrição e o ambiente desempenham na saúde de populações inteiras, assim, a prerrogativa que contrasta países mais ricos e mais

[8] Disponível em https://www.metropoles.com/saude/alimentacao-ruim-faz-com-que-criancas-sejam-ate-20-cm-mais-baixas-diz-estudo. Acesso em: março de 2022.

pobres se manteve: resultados de IMC maior foram encontrados nos EUA e na Nova Zelândia, enquanto os menores valores foram os de jovens da Índia e de Bangladesh.

Para além da tese que, de uma maneira geral, os programas de alimentação escolar nasceram e se mantém da necessidade de minimizar os impactos da insegurança alimentar, principalmente nas camadas mais pobres, bem como de aliviar a situação da fome em tempos de escassez de alimentos e recursos, Cupertino (2021) usa o Reino Unido para expor outro objetivo da oferta da merenda escolar, destacando que o país usava, inicialmente, essa oferta como ponto de segurança nacional, tendo em vista que os seus soldados tinham uma tendência ao baixo peso, fato que chamou a atenção da Inglaterra, que passou a implantar a alimentação nas escolas no começo do século 20, em atenção ao crescimento do número de escolares desnutridos.

Ainda no que diz respeito à preocupação com o estado nutricional das crianças e, conforme visto até aqui, é possível reiterar que esta se apresenta como um dos principais norteadores para ações de cunho político e social acerca da segurança alimentar mundo afora, independentemente do nível de desenvolvimento de cada país.

Visando debater a função dos programas de alimentação escolar no cumprimento de políticas de segurança alimentar, Belik e Souza (2009) correlacionaram aspectos de desenvolvimento local com o panorama situacional desses programas na América Latina. Os autores apresentam o Uruguai como o país com o mais antigo Programa de Alimentação Escolar, datado no começo do século 20, enquanto em nível geral de América Latina, os Programas de Alimentação Escolar generalizam-se a partir da década de 50, como no Brasil, por exemplo.

O estudo apresenta de forma comparativa o caráter de universalidade do programa e destaca o Brasil como o único com um caráter puramente universal, tendo os outros países focos na renda ou em termos geográficos como parâmetro de atendimento. É nessa perspectiva que,

> A Bolívia focaliza seus programas em duas províncias, já a Colômbia focaliza o programa em áreas rurais e em localidades em que existe maior diversidade étnica. Outros países oferecem a merenda escolar por poucos dias durante um ano e, ao mesmo tempo, oferecem exclusivamente o café da manhã ou almoço – quase não oferecendo ambos –, como podemos verificar no caso do Equador. Já o Chile apresenta um programa de caráter universal em termos territoriais, mas com seleção baseada na renda das famílias dos estudantes. O Chile parte de um PAE com uma proposta universal; porém, com desenho focalizado em que somente os estudantes de renda mais baixa obtêm o acesso à alimentação. Este programa é administrado de forma centralizada pela Junta Nacional de Auxílio Escolar e Becas (JUNAEB), encarregada de fazer as compras da merenda e definir os beneficiários do programa (BELIK e SOUZA, 2009, p. 116).

Por fim, o artigo apresenta em suas conclusões que a articulação da produção local pode ser um parâmetro eficaz na melhoria da situação nutricional de escolares e no enfrentamento da fome e miséria que encara a América Latina, desde que os esforços sejam multilaterais, destacando a importância da descentralização do programa como critério para um atendimento individualizado em termos regionais, onde nesse certame o caso do Brasil é referência novamente.

Também utilizando o Brasil como referência, Peixinho *et al.* (2011) descrevem o PNAE e abordam diferenças e similaridades entre este e o *National School Lunch Program (NSLP),* dos Estados Unidos, que, através do seu Departamento de Agricultura, administra quatro programas de alimentação escolar para crianças, com fornecimento de refeições no período letivo e também nas férias de verão, com o objetivo de “garantir a saúde e o bem-estar das crianças da nação e estimular o consumo nacional de bens agrícolas nutritivos e de outros alimentos”, uma vez que, apesar da diminuição nos números e na prevalência da desnutrição, a alimentação inadequada ainda é uma realidade em ambos os países, demonstrado através da alta preponderância de sobrepeso e obesidade em todo o mundo, processo denominado de transição nutricional (PEIXINHO *et al.*, 2011, p. 128).

Em seu contexto histórico e na visão geral dos dois programas, os autores demonstram suas similaridades em termos de surgimento – ambos tiveram início próximo à década de 50 –, e de abrangência, sendo o PNAE o maior programa nessa área no Brasil, ao tempo que o NSLP se apresenta como o maior dentre

os quatro administrados pelo *The United States Department of Agriculture*[9] - USDA.

No tocante à população atendida, o PNAE segue avançando no seu modelo universal de atendimento a partir do momento em que passa a oferecer alimentação escolar para jovens e adultos (EJA), desde janeiro de 2009, ao tempo que o NSLP permite a participação das escolas públicas e privadas sem fins lucrativos no oferecimento de refeições para matriculados nas doze primeiras séries do seu sistema educacional, referente ao ensino básico brasileiro, entretanto, não há universalidade de atendimento, tendo em vista que os alunos que recebem de forma gratuita as refeições são aqueles que passam por um processo seletivo, classificatório de pobreza. O programa americano adota o seguinte formato de atendimento:

> De acordo com a lei federal, os alunos de famílias com renda igual ou inferior a 130% da linha de pobreza federal recebem as refeições gratuitamente. Os alunos de famílias com renda familiar entre 130% e 185% da linha de pobreza federal podem receber as refeições a preço reduzido, que podem ser vendidas pela escola por um valor de, no máximo, US$0.40 por refeição. O restante, com renda familiar acima de 185% da linha de pobreza federal, paga o preço inteiro pelas refeições, embora as refeições sejam subvencionadas (PEIXINHO *et al.*, 2011, p. 130).

Nota-se que, apesar da ótica diferente entre Brasil e EUA acerca da universalidade de seus programas, ambos caminham em busca de um alicerce de melhoria no serviço prestado à população beneficiada, comprovando que as características políticas e sociais de cada país determinam o curso deste (PIPITONE, 1999). Vale destacar a percepção da autora sobre a inexistência de trabalhos que se apoiem na relação da alimentação escolar com fracasso escolar. Não é o foco desta tese, mas o destaque fica como reforço para novas pesquisas nesse contexto. Do total de artigos encontrados em sua busca, 06 (seis) temáticas foram predominantes, incluindo a relação da merenda com o estado nutricional do escolar, na maioria, mas também temas como a análise econômica do programa, controle de qualidade dos alimentos e sua administração.

[9] Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

Para um período mais recente, porém ainda com aspectos mais particulares, sendo agora voltados para a eficiência na gestão dos recursos públicos e impactos diretos sobre a segurança alimentar, estudos realizados no Brasil, Chile e México confirmam os ganhos que a direção intensiva no apoio a programas de alimentação escolar podem gerar, dentre os quais destacam-se o desenvolvimento da produção local e consequente melhoria nas rendas da comunidade, bem como o equilíbrio no abastecimento de alimentos, ocorrido através da dinamização da agricultura familiar (INFANTE BARROS *apud* BELIK e SOUZA, 2009).

Especificamente em dezembro de 2005, uma rede de pesquisadores da alimentação escolar na América Latina, denominada América Latina Red de Alimentación Escolar (LA-RAE), publicou em seu inventário que, além do Brasil, o Peru foi o único país a deixar de receber ajuda internacional para o desenvolvimento de seus programas, e que, dentre todos os países, o único a funcionar integralmente com recursos de origem orçamentária pública e atender a seu público-alvo de forma universal é o Brasil. Aos demais, reservam-se diversas estratégias e prioridades de critérios para a focalização e seleção dos beneficiários, sendo um dos parâmetros mais comuns nesse certame a utilização de indicadores de pobreza (BELIK e SOUZA, 2009).

Retoma-se a questão do alívio da pobreza, bem como da melhoria do estado nutricional e permanência da criança na escola enquanto eixos centrais dos Programas de Alimentação Escolar em todas as partes do mundo, considerados pela *Food Agriculture Organization* (FAO), no documento *Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe*, como essenciais na redução da desigualdade social e econômica, uma vez que:

> Provém alimento seguro e sustentável aos menores em idade escolar, incentivam maior participação das crianças na escola e auxiliam na redução do abandono escolar e das dificuldades de aprendizagem.
> • Oferecem um percentual importante de calorias, proteínas e vitaminas que as crianças necessitam para obter melhor nutrição.
> • Auxiliam a integração social e comunitária, contribuindo com a formação de capital social via participação de pais, professores e autoridades locais no processo de distribuição, armazenamento, preparação e entrega de alimentos.
> • Oferecem oportunidade de aprendizagem e inovação pedagógica ao envolver diferentes atores no processo.

> • Contribuem para mobilização de recursos locais por meio da compra de alimentos de pequenos produtores e utilização de recursos originários da comunidade.
> • Promovem a inserção de crianças e indígenas na escola e comunidade, integrando enfoques de gênero sem discriminação por raça.
> • Nos casos em que estão associados aos programas de saúde, contribuem para maior participação da comunidade em programas de saúde e nutrição (BELIK e SOUZA, 2009, p. 114).

O documento também faz referência ao caso do Brasil enquanto único país com um desenho de programa de alimentação escolar puramente universal, onde todos os estudantes da rede pública de ensino recebem refeições no ambiente escolar, durante os 200 dias letivo do ano. É com base neste ângulo que o texto adiante retoma alguns apontamentos, de ordem cronológica, da construção histórica do Programa Nacional de Alimentação Escolar, partindo agora da base de sua evolução no **aparato legal brasileiro**, que culminará na conclusão deste capítulo, por meio da abordagem do seu financiamento.

As primeiras estratégias de alimentação escolar no Brasil aconteceram em Corumbá e Campo Grande, no Mato Grosso, através de um atendimento voluntário por parte da maçonaria em meados de 1908. O mesmo ocorreu em Minas Gerais na década de 20; desde então, e de maneira crescente, os estados mais desenvolvidos passaram a se responsabilizar pela oferta da merenda em suas redes de ensino.

O Governo brasileiro passou a assumir financeiramente o Programa a partir da década 1940, atingindo expansão de forma rápida, contando com apoio internacional de organizações, como o *United Nations International Children Emergency Fund*[10] (UNICEF), *United States Agency for International Development*[11] (USAID) e Organização das Nações Unidas (ONU), através de doações e venda de alimentos a preços simbólicos, fruto da supersafra americana no pós-guerra na Coreia; tal participação internacional marcou o período de 1955 a 1970 (STORLARSKI, 2005). Destacamos, nesse contexto, o Programa Aliança para o Progresso, formalizado por meio da assinatura da Carta de Punta del Leste, em agosto de 1961, pelos Estados Unidos e outras 22

[10] Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância.

[11] Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

nações, entre elas o Brasil, com a finalidade de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina (FGV, 2009). Para além de metas maiores acerca do apoio econômico, metas menores também estavam presentes no programa, dentre elas a ajuda alimentar, onde, em janeiro de 1962, aconteceu a primeira transação alimentícia da Aliança para o desenvolvimento, por meio do envio de 3.000 toneladas de leite em pó ao Brasil, por parte dos EUA com o objetivo de auxiliar na execução dos programas brasileiros de alimentação infantil (LIMA e DIAS, 2017), incluindo os programas de alimentação escolar da América Latina (BELIK e SOUZA, 2009).

Desde a sua primeira versão, denominada como Campanha de Merenda Escolar (CME) através do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, o Programa percorreu duas décadas até ser financiado pelo Ministério da Educação e compor o quadro de políticas do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – II PRONAN, que objetivava a suplementação alimentar de pré-escolares e escolares do 1º grau, por meio da distribuição de produtos industrializados e alimentos *in natura* comprados pelo Governo Federal, firmando-se, somente em 1979, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Até então, o Programa se mantinha no centro das discussões e atualizações, consolidando o papel do Estado, até se tornar direito constitucional e parte da destinação orçamentária das esferas.

Como se observa, o PNAE, apesar de sua estável manutenção, incorporou importantes mudanças em todo o seu contexto: ideológico, técnico e operacional. Sua ideologia inicial de programa assistencialista deu espaço para a ênfase na descentralização, o que acabou facilitando um discurso de prevalência à democratização, e finalmente, à articulação entre políticas públicas. Para Martinez (2016), essa descentralização financeira e de gestão, iniciada na década de 80, possibilitou o fim de certos desgastes e inconvenientes que cercaram o programa em suas primeiras três décadas (1955 a 1993). Dentre esses desgastes, destaca-se o desrespeito à regionalidade e seu impacto nos hábitos alimentares das crianças beneficiárias do programa que, em um formato centralizador inicial para alcançar o suporte da distribuição da merenda, acabava por fazer o uso, em sua totalidade, de alimentos industrializados.

No que diz respeito à descentralização de seus recursos financeiros, o Programa passou a ser atendido por meio de convênios firmados com estados, municípios e Distrito Federal, por meio da Lei nº 8.913, de 1994, que delega às conveniadas, denominadas Entidades Executoras, e representadas pelas secretarias de educação, a responsabilidade pela compra e distribuição dos gêneros alimentícios para supri-lo. Essa mudança de caráter contribuiu com a autonomia municipal, tal qual com a regularidade e melhoria na oferta das refeições escolares, em que para além de atender às práticas alimentares de cada região dos estudantes, garantiu incentivo à economia local e menores custos operacionais para o desenvolvimento do Programa.

A mesma lei, revogada e atualizada em 2013, carrega o marco positivo da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), responsáveis pelo controle e pela fiscalização do Programa, o que possibilitou aos estados e municípios uma maior potência de suas ações e a inclusão da participação social, através de suas atribuições:

> I - Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos; II - analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos - SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo; III - analisar a prestação de contas do gestor, conforme os arts. 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online; IV - comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros; V - fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; VI - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares; VII - elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo (BRASIL, 2013, p. 18).

Essa percepção do positivo pautado na descentralização da gestão do PNAE também é vista por Moura (2014), que ressalta a importância da criação de espaços de diálogo entre Estado e Sociedade, especificamente no que se refere à compra e distribuição da alimentação escolar a partir do desenho

institucional do Programa, no qual, ao apresentar esse como um de seus objetivos, prioriza uma relação direta por parte dos gestores e consolida a ideia de participação social e regime de colaboração.

Ainda na seara histórica e evolução legal do Programa, caminho para a conclusão desse contexto apresentando a integração do PNAE na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional enquanto eixo norteador do acesso aos alimentos, ocorrida no ano 2005, pautada na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para atender às necessidades básicas da pessoa não sentir fome, respeitando os aspectos culturais, territoriais, socioeconômicos, ambientais e político-institucionais na oferta dos alimentos de suprimento dessas necessidades (CARVALHO e CASTRO, 2009).

Por fim e considerada uma das mais relevantes alterações do programa: a Lei nº 11.947/2009, que obriga o investimento de, no mínimo, 30% do repasse financeiro para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, incentivando, para além desse formato de agricultura, o desenvolvimento da economia local e sustentável de comunidades atuantes nesse campo econômico (STORLARSK, 2015).

No que concerne às alterações do Programas na última década, é predominante a disposição sobre a movimentação de recursos e seus critérios, prazos e procedimentos de atendimento. Destaca-se a Resolução CD/FNDE nº 8, de 14 de maio de 2012, que altera os valores de repasse per capita de R$ 0,22 para R$ 0,30 para os estudantes do ensino básico – ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos –, e de R$ 0,22 para R$ 1,00 para os alunos matriculados nas creches. Trata-se de uma mudança pautada na:

> [...] prioridade de desenvolvimento da rede de educação infantil em todo o território nacional e a necessidade do oferecimento de alimentação escolar adequada aos requisitos nutricionais dos beneficiários, com alimentos variados, seguros e saudáveis, em conformidade com a faixa etária e com a devida capacidade aquisitiva dos repasses (BRASIL, 2012, não paginado).

Outro destaque válido é para a Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o “atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar”

(BRASIL, 2013a). Nesta, é considerada a inserção de novas orientações ao público, ao tempo que reconhece a necessidade da consolidação de normativas dispersas em vários dispositivos legais. Assim, a resolução estabelece, **em um só documento** direcionado a estados, Distrito Federal, municípios e entidades federais, todas as diretrizes para a execução técnica, administrativa e financeira do Programa.

Ainda no que se refere às alterações na transferência dos recursos de merenda escolar, no ano de 2017, se estabeleceram os valores que atualmente são repassados para a execução do PNAE. Cabe ressaltar que a Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017 não somente alterou o art. 38 da Resolução nº 26, de 2013, em termos de valores *per capita*, como também discriminou esses valores de acordo com as etapas de ensino, vigorando a seguinte redação:

> "Art. 38. [...]
> II – o **valor per capita para oferta da alimentação escolar** a ser repassado será de:
> a) R$ 0,32 (trinta e dois centavos de real) para os alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA;
> b) R$ 0,36 (trinta e seis centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental e no ensino médio;
> c) R$ 0,53 (cinquenta e três centavos de real) para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
> d) R$ 0,64 (sessenta e quatro centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
> e) R$ 1,07 (um real e sete centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC; e
> f) R$ 1,07 (um real e sete centavos de real) para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
> III - para os estudantes do Programa Novo Mais Educação haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R$ 1,07 (um real e sete centavos de real);
> III-A - para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R$ 2,00 (dois reais);
> IV - para os alunos que frequentam, no contraturno, o AEE, o valor per capita será de R$ 0,53 (cinquenta e três centavos de real);" (NR) (BRASIL, 2017, p. 19, grifo nosso).

Para os anos 2018, 2019 e início de 2020, reservam-se as disposições legais acerca do recebimento das prestações de contas do PNAE. No mês abril de 2020, pela primeira vez em sua história, uma Resolução de execução do

Programa para um período de estado de calamidade pública foi disposta. Nela, reconhece-se o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e a "emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus – Covid-19" (BRASIL, 2020a). Dentre as principais orientações legais, dispostas em nove artigos, destaca-se a autorização em caráter especial para a distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos pelo Programa em forma de *kits*, compostos por alimentos *in natura* e minimamente processados, respeitando ainda os hábitos alimentares e a cultura local.

No decorrer do ano 2020, entrou em vigor a Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020. Na sua primeira versão, foram estabelecidas as novas diretrizes e normativas técnica, administrativa e financeira para o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa, entendendo que alimentação escolar é "todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo" (BRASIL, 2020c).

Já no conjunto das alterações estabelecidas na sua segunda versão, que deu origem a uma nova resolução – Resolução n° 20, de 02 de dezembro de 2020 –, encontram-se novas redações que se adequam ao **melhor atendimento** na oferta dos alimentos em forma de *kits*, a exemplo da troca de hortaliças por verduras e legumes.

Apesar de reconhecer os esforços que as resoluções representam na busca por um melhor formato de continuidade da oferta da alimentação escolar em tempos de calamidade pública, não se pode deixar de apontar para o risco de um possível agravamento da insegurança alimentar de boa parte da comunidade estudantil, uma vez que, no caso dessa normativa, não há referência à universalidade no atendimento, ao tempo que também não há obrigação por parte das EEx para a execução do PNAE com os recursos recebidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nesse período de interrupção das aulas.

Ademais, a ausência de uma determinação do Governo sobre a obrigatoriedade que as EEx têm em manter a execução do programa dentro do

seu caráter universal possibilita, segundo Pereira *et al.* (2020), que os poderes executivos travem uma disputa por meios de suas diferentes estratégias de implementação da oferta da alimentação escolar:

> [...] se por um lado, há relatos de entidades executoras que ofertaram cestas incluindo gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, outros adotaram a estratégia da transferência de renda focalizada em estudantes em situação de vulnerabilidade social ou ainda a oferta de kits com alimentos que incluíam ultraprocessados (PEREIRA *et al.,* 2020 p.63271).

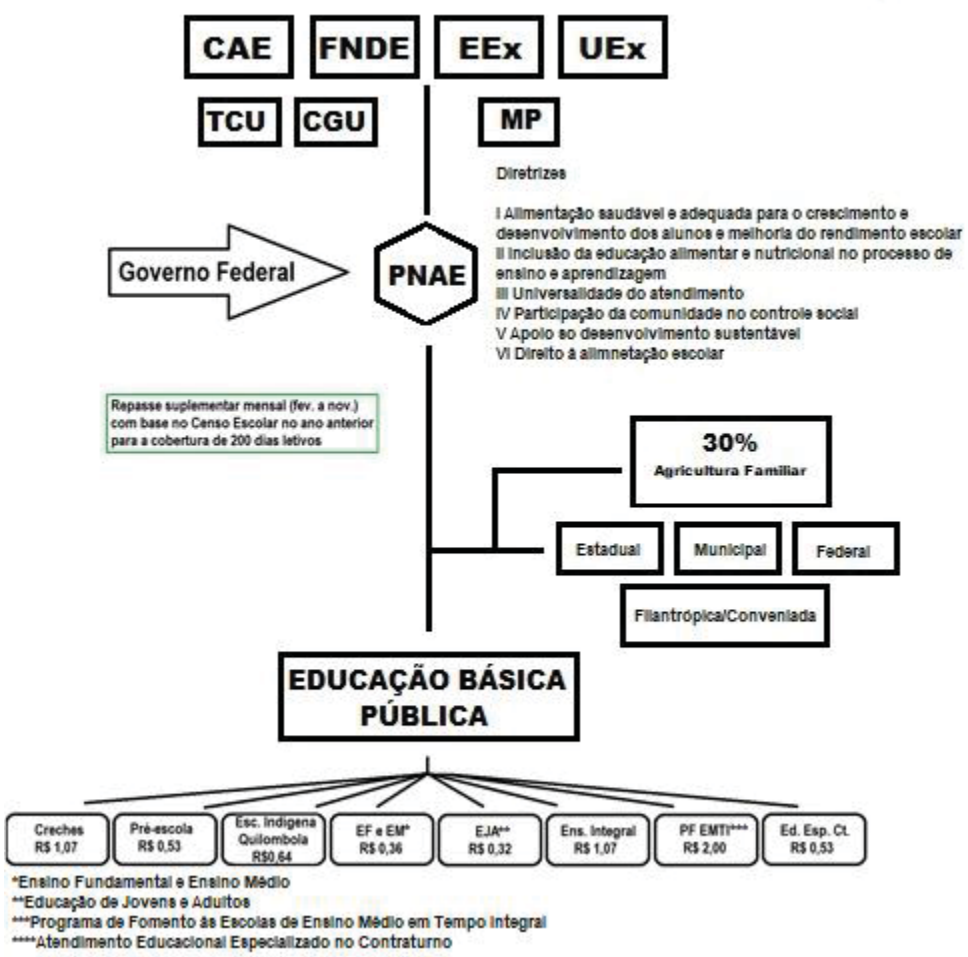
O debate passa então a girar em torno da utilização dos recursos federais por parte das entidades executoras na oferta dos *kits* de alimentos, pois, considerando que é vedada a utilização desse repasse para transferência direta do dinheiro às famílias dos alunos, essa medida possibilita a oferta e aquisição dos gêneros alimentícios *in natura*, o que consequentemente favorece a alimentação adequada e saudável. Todavia, pela ótica da logística e dos aspectos financeiros dessa estratégia, observa-se que o poder de compra dos alimentos fica naturalmente limitado quando se é individualizado, diferente das aquisições em grandes quantidades, que garantem melhores condições de negociação dos preços.

Diante da ausência de publicações que possibilitem uma análise do Programa nos últimos 2 anos, convido o leitor a conhecer o PNAE em sua versão original, por meio de uma contextualização geral e ilustrativa que aponta para os seus objetivos, diretrizes, normativas e operacionalização.

2.2 O PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar se apresenta como um programa com vistas à contribuição do crescimento e ao desenvolvimento biopsicossocial, de rendimento escolar e apoio à formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos de toda a educação básica pública, efetivada por meio de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e distribuição universalizada de uma refeição/aluno da rede pública de ensino, em cada um dos seus 200 dias letivos, no intento de suprir às necessidades nutricionais referentes ao período em que o estudante estiver na escola.

Figura 2: O Programa Nacional de Alimentação Escolar



Fonte: a autora, a partir de BRASIL (2009a)

O Programa conta ainda com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), órgãos responsáveis pela fiscalização em nível federal, além do Ministério Público (MP), que em parceria com o FNDE, recebe e investiga as denúncias relacionadas à má gestão do PNAE em nível local. Por fim, reserva-se para o CAE[12] o controle social, ou seja, a atuação direta da sociedade no que diz respeito ao acompanhamento e à fiscalização relacionados à aquisição dos insumos para o preparo da merenda, bem como às condições de higiene para o armazenamento e serviço destes, que

[12] O Conselho de Alimentação Escolar é formado por sete (7) titulares e sete (7) suplentes que representam diferentes categorias da sociedade e da comunidade educativa. Se a EEx. tiver mais que 100 escolas de Educação Básica, o CAE poderá também ter 14 ou 21 titulares (e os respectivos suplentes) (BRASIL, 2017, p. 20).

reflete ainda na distribuição, no consumo e na qualidade da alimentação servida nas escolas.

Ainda sobre o CAE, vale destacar que, com a Lei de Municipalização da Merenda Escolar (BRASIL, 1994), sua atuação também se relaciona com o funcionamento e a execução financeira do Programa, uma vez que a inexistência do Conselho é um condicionante para o não recebimento dos recursos do FNDE (LOPES, 2017), além da tarefa de avaliar a prestação de contas apresentada pelas EEx e, com base nela, emitir Parecer Conclusivo.

Na sequência, a figura direciona o leitor para a execução prática do PNAE, em que as 10 parcelas mensais de valor financeiro repassadas a estados, municípios e escolas federais possibilitam ao atendimento de cada aluno em seus 200 (duzentos) dias letivos. Para o valor final, que é calculado com base no número de matrículas disponibilizado pelo Censo Escolar do ano anterior, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, obriga que haja um investimento de 30% para a compra de insumos advindos diretamente da agricultura familiar, como meio de incentivo ao desenvolvimento sustentável e econômico das comunidades, conforme já mencionado.

Percebe-se, portanto, que toda a educação básica, representada pelos milhões de alunos matriculados em escolas de caráter público, filantrópico ou conveniadas com o poder público[13], é beneficiada com a oferta de alimentação dentro do ambiente escolar, que tem como base para a elaboração do cardápio o valor repassado para cada estudante, de acordo com a sua modalidade e etapa de ensino, conforme exposto na parte final da figura.

Ao olharmos o Programa enquanto política pública, nos deparamos com uma certa dificuldade classificatória, posto que se encontra inserido nas “fatias assistenciais das políticas sociais”, porém

> [...] não é operado por um aparato institucional próprio à assistência social, mas dentro de uma estrutura organizacional de gestão dos programas de educação básica e fundamental. Sua esfera de atuação está restrita à população escolar, pois visa a oferta universal de

[13] As escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013, são consideradas integrantes da rede pública de ensino.

> refeições durante os dias letivos a toda rede pública e filantrópica de ensino pré-escolar e fundamental. Além disto, apresenta também objetivos de **caráter pedagógico**, uma vez que pretende contribuir para a **otimização da frequência e do desempenho no processo ensino-aprendizagem** (ARRETCHE, 2000, p. 158, grifo nosso).

Para além dessas características destacadas, a oferta da merenda representa ainda o cumprimento do direito adquirido para essa comunidade no que diz respeito à alimentação dentro do ambiente escolar. Instaura-se como parte de uma corrente de pensamentos ditada por organismos internacionais desde os anos 50, tais como o Fundo Internacional de Socorro à Infância das Nações Unidas – UNICEF e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, responsáveis por conduzir a implementação de projetos de nutrição voltados para o combate da desnutrição infantil, por meio da distribuição gratuita de alimentos em grande parte dos países da América Latina.

Segundo Stefanini (1998 p. 31), essa corrente teve sua condução assinalada por três conferências realizadas nas Américas para tratar dos problemas de nutrição, sendo as duas primeiras pautadas na “subnutrição resultante da ignorância”, em que a primeira, ocorrida no ano 1948, em Montevidéu, e a segunda, dois anos depois, realizada no Rio de Janeiro, tiveram como foco a necessidade de programas de educação alimentar, bem como a recomendação de estudos cuja metodologia fosse voltada para a composição dos alimentos e programas de alimentação escolar.

Já a terceira conferência, ocorrida no ano 1953, em Caracas, apresentou o consumo insuficiente de alimentos proteicos enquanto parâmetro etiológico da “síndrome pluricarencial infantil”, também conhecida como *Kwashiokor*, na América Latina, recomendando, para tanto, que a região adotasse uma política de alimentação e nutrição. Para a autora, a alimentação de crianças escolares se destacou em meio aos programas de suplementação alimentar introduzidos por meio da condução dessas conferências.

No Brasil, o interesse pela alimentação e nutrição é testemunhado há muito tempo. Batista Filho (1985) corrobora essa assertiva apontando para medidas tomadas já nos tempos coloniais, dentre elas a da obrigatoriedade do plantio de mandioca em áreas de cultivo de cana, na região nordestina, com

intenção de melhorar a alimentação dessa população. Outro exemplo é a criação da Lei do Salário Mínimo, oficializada em 1938, na qual estabelecia que, mediante estimativa, metade do valor deveria ser para a aquisição de alimentação que, minimamente, fosse capaz de cobrir as necessidades energéticas e nutricionais.

No que tange à alimentação escolar, o país a constitui como um direito dos estudantes e dever do Estado a partir dos anos 80, expressos em sua Constituição Federal (CF) de 1988, o que, segundo Oliveira e Carvalho (2021, p. 5), reafirma sua relevância como parte do todo que influencia o desenvolvimento do aluno em suas "múltiplas dimensões". O texto constitucional expressa:

> Art. 208. O **dever do Estado** com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> [...]
> VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde (BRASIL, 1988, p. 123-124, grifo nosso).

Entretanto, esse direito é alvo de lutas e discussões desde muito antes, tendo o PNAE suas raízes estabelecidas no ano 1939, em que os Departamentos Nacionais de Educação e de Saúde, por meio da Portaria nº. 153, aprovavam o "regime higiênico dietético" para internatos e semi-internatos, considerado, portanto, o "primeiro ato administrativo" voltado para a alimentação no contexto escolar (COIMBRA, 1982 *apud* RODRIGUES, 2013, p. 139).

Para a década 1940 os debates e atos políticos voltados para tal contexto ainda não se encontravam: o primeiro esboço de estrutura organizacional para o funcionamento de um programa que oferecesse alimentação no cotidiano da escola foi apresentado pelo atual Instituto de Nutrição **Josué de Castro**[14], denominado anteriormente como Instituto de Nutrição, porém esse esboço acabou não sendo concretizado em face da falta de recursos financeiros.

[14] Médico nutrólogo e estudioso das questões relacionadas à alimentação e nutrição humana, denunciava as origens sociais da fome e lutava pela criação de órgãos dedicados ao ensino e à pesquisa e órgãos executores de políticas públicas de alimentação e nutrição. Teve seu nome incorporado ao Instituto 60 anos após sua iniciativa de fundir o Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA) com a Universidade do Brasil (UB), que resultou no Instituto de Nutrição (INUB) da UFRJ. A nova identidade visual veio em comemoração e homenagem pela fundação.

Já no âmbito político, destaca-se a atuação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio do governo de Getúlio Vargas, enquanto órgão nacional pioneiro a instituir uma política de alimentação através da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, que tinha como objetivo melhorar as condições nutricionais dessa classe (RODRIGUES, 2013, p. 139-141). Apesar dessa autarquia usar das discussões sobre educação alimentar e ter a "polarização da questão social" como um dos fatores de contribuição para o seu surgimento (RODRIGUES, 2013, p. 140), o direcionamento ainda não era para a comunidade escolar.

No entanto, ações governamentais que se deparam com impactos positivos acabam por se tornar parâmetro para o surgimento de novas políticas no mesmo contexto. Nesse sentido, observo o caminho histórico percorrido pela alimentação escolar, nessa época, ao encontro do seu espaço nas pautas de políticas públicas. Corroboro esse pensamento ainda utilizando os achados de Rodrigues (2013).

Após a criação do SAPS, surgiu o STAN – Serviço Técnico de Alimentação Nacional, órgão que compunha a Coordenação de Mobilização Econômica, sendo a instituição responsável pelo controle geral sobre qualquer atividade voltada para a alimentação no país após a Segunda Guerra Mundial. Para o autor supracitado, esse órgão foi um importante "estimulador da formação" da indústria alimentícia nacional, e muito além disso, o apoio recebido pela área de alimentos para pesquisas não somente originou esse formato de indústria, como também despertou para uma nova visão sobre a alimentação no país, acarretando em um ponto de partida para a criação de políticas públicas nessa seara e, futuramente, para a alimentação escolar.

Um componente de pesquisa iniciado com incentivo do STAN foi a revista Arquivos Brasileiros de Nutrição (ABN), considerada por Pipitone (1997, p. 8) como a maior obra desse órgão, tendo em vista que o diagnóstico de problemas nutricionais da população brasileira registrado por intelectuais da área foi quem "traçou a linha mestra para a definição de uma ação política do Estado voltada para a questão da alimentação escolar".

Editados no período entre 1944 e 1968, os ABN surgiram como revista pioneira na área de alimentação, nutrição e elemento-chave para a sua divulgação, uma vez que:

> A edição desta revista objetivava divulgar os conhecimentos da ciência da nutrição produzidos, sobretudo, pelo Brasil e Estados Unidos[15]. [...] os ABN reúnem os mais completos, fiéis e ricos documentos que registram a campanha pela implantação de uma política de suplementação alimentar a ser oferecida pelo Estado aos escolares brasileiros (Pipitone, 1997, p. 14).

Sendo assim, é possível concluir que esse período de discussões nos anos 40 foi fundamental para a inserção da temática na agenda de políticas públicas, contudo, a instituição do primeiro formato regulamentado de programa de alimentação escolar brasileiro ocorreu somente no ano 1954, sob responsabilidade pública da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) (ARRETCHE, 2000).

Através desse órgão e do seu Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, um programa de alimentação escolar foi estruturado nacionalmente pela primeira vez, contando com o apoio dos ABN, que usaram de suas publicações para convencer o governo a investir na Campanha de Merenda Escolar, posto que a Comissão não contava com o aparato financeiro suficiente para atender todo o Plano, que tinha, para além da proposta da alimentação escolar, outras linhas de ação. No ano seguinte, o programa passou a ser oficialmente chamado Campanha de Merenda Escolar (CME), após entrar para a lista de responsabilidades do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Considerando que o contexto histórico do PNAE permeia todos os itens desta tese e, portanto, encontrará continuidade na sequência temporal mais adiante, mais especificamente no Capítulo 3, utilizo a **Campanha de Merenda Escolar** para encerrar esse item, tal qual como ganho para apresentar, na sequência, uma breve escrita acerca dos aspectos históricos e legais do processo de financiamento da educação no país e, naturalmente, do

[15] A edição dos Arquivos Brasileiros de Nutrição contou com a ajuda da “Nutrition Foundation”, de Nova Iorque, através de convênio firmado para os anos 1944 a 1968.

financiamento da política de alimentação escolar, adentrando, na sequencia, à empiria da escrita acerca, especificamente, do direito à alimentação escolar;

2.3 Financiamento da Política de Alimentação Escolar a partir do Financiamento da Educação

Ao analisar todo o contexto apresentado até aqui, é notória a semelhança entre a logística histórica do surgimento e o desenvolvimento de políticas educacionais e sociais no país, a exemplo da política de alimentação escolar, com a temática do **financiamento da educação no Brasil**. Em seu aspecto geral, apresenta-se como fonte de recursos para a implementação dessas políticas, bem como às regras de sua aplicação e formas de controle legal, dentro da atuação de cada ente federado.

A sistemática de garantir tais recursos para a educação decorre de um longo período histórico no Brasil, dividido cronologicamente, conforme Pinto (2018), em três principais partes, iniciada desde o ano 1549 com a chegada dos jesuítas ao país e a instalação de escolas e seminários em algumas cidades litorâneas, cujo financiamento se dava por meio de doações, até o estabelecimento do subsídio financeiro realizado pelo governo português no ano 1564.

A segunda parte é representada pela expulsão dos jesuítas de Portugal em 1759, que culminou no abandono da educação brasileira por parte da Coroa portuguesa por um período de 70 anos (MASCARENHAS, 2021) e, consequentemente, numa “evidente desorganização do padrão de oferta do ensino” (PINTO, 2018, p. 848).

Instalou-se, então, treze anos depois, um novo formato de financiamento na colônia, que passou a ser executado, ainda que insuficientemente, por meio de subsídio literário[16], – Carta Régia de 1772 –, uma vez que, para além da baixa produção taxada pelo subsídio, os recursos nem sempre eram aplicados

[16] Consistia em um imposto sobre carne verde (carne fresca) e aguardente (KANG, 2011).

na educação, e mais a sonegação de impostos, comum já nessa época, conforme explica Pinto (2018):

> Esse mecanismo de financiamento consistia na tributação de dez reais (moeda da época) em cada canada (2.622 L) de aguardente e de um real em cada arrátel (0,429 kg) de carne vendida nos açougues. É fácil imaginar o mínimo impacto arrecadador de um sistema como esse em uma colônia de base econômica agrícola e com uma população urbana insignificante. Se, atualmente, a sonegação sobre esses dois produtos é enorme, o que dizer há mais de dois séculos (PINTO, 2018, p. 848).

Para o terceiro período, reserva-se como marco para o financiamento da educação brasileira o ano 1934, que estabelece, pela primeira vez, a vinculação constitucional de recursos para o desenvolvimento e a manutenção do ensino, vigente até os dias atuais. Cabe ressaltar que o salto de períodos se dá em decorrência da ausência de legislação específica para a aplicação de dinheiro público na educação do Brasil Colônia até a Constituição Federal de 1934, ainda que esse meio tempo tenha revelado marcos importantes, tais como o princípio da gratuidade da educação, estabelecido na Constituição de 1824, e a aprovação da nova Constituição na Proclamação da República, em 1891; em ambas não houve abordagem à temática do financiamento da educação.

De toda forma e entendendo a importância de sua história, far-se-á a seguir um paralelo entre o financiamento público do ensino e a alimentação escolar, utilizando ainda como parâmetro de condução da escrita as Constituições brasileiras, posto que estas assinalam a concepção do papel do Estado junto à educação e a evolução histórica que resultou na conquista do direito educacional, estendida ao direito à alimentação escolar.

Com outorga em 1824, a primeira Constituição brasileira autorizava o Estado a fornecer a instrução primária gratuita a todas as pessoas, entretanto não o obrigava, caracterizando, segundo Chizzotti (2001, p. 53), um “direito subjetivo dos cidadãos”, em vez de “obrigação efetiva do Estado”, característica corroborada por José Silvério Baia Horta, quando este afirma que, na relação instrução e cidadania, não havia, à época, “referência à educação como um direito, nem se alude ao princípio da obrigatoriedade escolar” (HORTA, 1998, p. 11).

Ainda assim, escolas de primeiras letras foram criadas mediante aprovação de lei específica – Lei de 15 de outubro de 1827 –, porém, diante de dificuldades técnicas e econômicas, o governo brasileiro não foi capaz de organizar a educação pública (ROSSINHOLI, 2008), passando a responsabilidade e competência da instrução pública para as províncias, por meio do Ato adicional de 12 de agosto de 1834, ficando para o governo central o encargo do ensino superior[17], cenário característico de uma educação elitista e um Estado abstencionista, comum nos períodos que viriam a posteriori.

Apesar desse caráter de preferência pelo ensino superior comum no Império, Mascarenhas (2021, p. 6) ressalta que nesse período a educação "começa a tomar contornos de direito a uma prestação positiva do Estado" e que as experiências de descentralização político-administrava do Estado imperial unitário já apontavam para as bases do "federalismo educacional", existentes formalmente somente com o advento da Constituição republicana, no ano 1891. Em contrapartida, para Menezes (2006), essa prática de descentralização dos encargos educacionais não passou de um mecanismo de abstenção do Estado acerca da responsabilidade pela educação e do papel estratégico que teria na formulação e gestão da política de universalização do ensino fundamental.

Todavia, reserva-se também para esse período parte das conquistas e dos avanços do direito social, importante base para a consolidação da alimentação escolar enquanto direito dos estudantes, considerando o decreto de 19 de abril de 1879 que, para além de tornar obrigatória a instrução de crianças menores de quatorze anos, obrigava o Município do Rio de Janeiro a fornecer roupas para as crianças consideradas pobres (HORTA, 1998).

Mantendo o contexto do direito e retomando o cenário do princípio da **obrigatoriedade escolar**, José Silvério Baía Horta a apresenta como objeto de "intensos debates no final do Império (1998, p. 13, grifo nosso), destacando o Parecer de 1883, de Rui Barbosa, que afirmava que tal princípio fundamentava-se no direito individual e coletivo, sendo o primeiro considerado por ele como

[17] Foram criados, em São Paulo e Recife, cursos jurídicos, transformados em faculdades de Direito, em 1854, cujo acesso era possibilitado apenas aos membros da nobreza e da burguesia (HORTA, 1998).

“irrecusável a toda criatura humana”, e o segundo, como correlativo e incontestável, e em se tratando de instrução facultativa, ambos “serão iludidos sempre”. Apesar de constante no palco de defesa por parte dos intelectuais, a obrigatoriedade escolar adentrava o início da República ainda não consagrada como princípio federativo.

Permanecia-se, então, com a primeira Constituição republicana de 1891, um Estado etilista e excludente, e uma forma liberal de federalismo exposta no desvio da questão que tratava da gratuidade do ensino para concentrar as pautas de discussões no ensino laico em um país que permeava grandes transformações econômicas e sociais no começo do século XX. Com a urbanização e imigração presentes nessa época, surge e consolida-se uma sociedade dividida em classes e, diante de um debate acerca da centralização do poder econômico e político, caberia à educação um papel mediador entre Estado e Nação como forma de garantir e constituir o direito social e uma identidade nacional.

Foi na essência do crescimento da camada média e, portanto, na necessidade de qualificação desta, que foi despertado na sociedade o entusiasmo pela instrução escolarizada, ou seja, a escolarização enquanto elemento transformador passou a ser visto como meio de progresso histórico, fazendo-se então importante uma discussão mais profunda sobre o financiamento da educação no país, tal qual aconteceu com os debates políticos acerca da importância da alimentação enquanto parâmetro de saúde infantil e, consequentemente, a alimentação escolar como instrumento político de apoio a essa seara, e mecanismo de transformação de uma realidade.

Contudo, a pauta da gratuidade, a exemplo da obrigatoriedade escolar, seguia inexistente na Constituição de 1891, que mencionava de forma tímida a educação como um todo:

> A preocupação do texto constitucional da 1ª república restringe-se à distribuição federativa de competências no artigo 35 e ao dever de laicidade no ensino no § 6º, do artigo 72. Em uma enumeração de competências não privativas do Congresso Nacional, o artigo 35, da Constituição de 1891, enumerava as seguintes competências:
> 1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;

> 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;
> 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;
> 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal (MASCARENHAS, 2021, p. 9).

Acerca desse fato, Horta (1998) utiliza-se do pensamento de Jamil Cury para justificar que tal ausência se dava em face de um ideal federalista arraigado naquela Constituição, em que as Assembleias Constituintes Estaduais teriam espaço para legislar o assunto da gratuidade e obrigatoriedade da educação, ficando responsáveis pela especificação mais detalhada das competências de cada nível administrativo no âmbito de seus benefícios tributários. Para Cury (*apud* HORTA, 1998), tratava-se, aqui, de buscar na descentralização os caminhos da cidadania republicana.

Pinto (2018, p. 848) complementa que essa situação retratava nitidamente o “desprestígio da escola pública”, posto que um sistema educacional mantido por entes estaduais representava uma fonte instável para o financiamento da educação, tendo em vista as desigualdades de riquezas regionais do país, tanto que, conforme Horta (1998, p.15), somente as “Constituições estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Santa Catarina” assumiram tal ônus. Trata-se de algo que refletia diretamente na falta de qualificação e nos baixos salários dos docentes, já que a maior parte dos recursos era do governo central.

No entanto, Pinto (2018) enfatiza que diante desse cenário, movimentos sociais e políticos foram impulsionados e passaram a caracterizar as primeiras décadas do século XX, desaguando na Revolução de 1930 e 1932, mesmo período em que a fome, bem como a desnutrição em crianças, foram reconhecidas como “graves problemas” (PEIXINHO, 2013, p. 910) e, portanto, despertaram as primeiras ações envolvendo a alimentação no Brasil, que resultariam, posteriormente, na política de alimentação escolar.

Tinha-se, então, para o início da República, um financiamento da educação frágil e desorganizado, cenário que viria a ser modificado

“drasticamente” com o advento da Revolução de 1930[18] e a consequente condução que esse processo sociopolítico tomou em direção à Assembleia Nacional Constituinte (MASCARENHAS, 2021, p. 10) realizada em 1933 para elaborar a nova Constituição do Brasil, após **movimentos revolucionários** iniciados em 1932 contra o governo autoritário de Getúlio Vargas. Cabe ressaltar que, apesar da derrota militar que as tropas paulistas sofreram nesse período, foi devido a esse conflito armado que os partidos políticos retomaram seu funcionamento e as portas do Congresso Nacional foram reabertas, encerrando o Governo Provisório e iniciando o Governo Constitucional de Getúlio Vargas, eleito, em eleição indireta, Presidente da República.

Com seu texto constitucional definitivo, o Brasil consagrou, em 1934, os princípios do direito à educação, devendo esta ser ministrada pelos poderes públicos e pela família, e da obrigatoriedade escolar, normatizando o ensino primário integral gratuito, a frequência obrigatória, bem como a “tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior primário” (HORTA, 1998, p. 18).

Naquele ano, registrou-se também a transição do federalismo clássico, no qual os entes federados atuam separados, para o federalismo cooperativo, por meio da ampliação da competência da União, principalmente na esfera econômica, coordenando junto aos estados e municípios suas formas de atuação, fortalecendo as competências dos municípios, e ao assumir o “núcleo diretivo” da repartição vertical, possibilitou que os Estados atuem apenas na legislação supletiva ou complementar (MASCARENHAS, 2021, p. 10).

Iniciou-se no país, pela primeira vez, a vinculação de recursos para o desenvolvimento e a manutenção do ensino de forma constitucional, através da seguinte disposição em seu Artigo 156: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos [...]”. Nas palavras de José Marcelino

[18] Movimento político-militar que determinou o fim da Primeira República (1889-1930), originado na união entre os políticos e tenentes que foram derrotados nas eleições de 1930 e decidiram pôr fim ao sistema oligárquico através das armas (FGV, 2020). Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/revolucao-de-1930-3 Acesso em fevereiro de 2022.

de Rezende Pinto (2018), i**naugura-se** a norma constitucional da vinculação de recursos para a educação. Nesse contexto de pioneirismo, Mascarenhas (2021, p. 11) destaca que, na Constituição de 1934, um capítulo inteiro foi dedicado à educação – Cap. II, “Da educação e da cultura”, no Art. 149 – em que, dentre seus onze artigos, há o reconhecimento do direito subjetivo à educação. Já Horta (1998, p. 18) discorda:

> Não há, porém, a incorporação do direito à educação como direito público subjetivo, como havia sido defendido por Prado Kelly, nem a previsão de responsabilização criminal das autoridades responsáveis pelo não atendimento, como havia proposto a Federação do Trabalho do Distrito Federal.

Apesar da conquista que a CF de 1934 representou no contexto de normatização da vinculação de recursos para a educação, seu curto tempo de vigência colocou em risco a concretização dessa vinculação, visto que, com a implantação do Estado Novo, esta foi suprimida na nova Constituição de 1937, sendo retomada somente no texto constitucional de 1946, e novamente ignorada na CF de 1967.

Denominada por Mascarenhas (2021) como o primeiro retrocesso antidemocrático, a Constituição de 1937 e o centralismo do governo ditatorial de Getúlio Vargas foram responsáveis por uma nova educação, que deixaria de ser um direito subjetivo e, apesar de garantida por meio do artigo 129, teria como regra o ensino ofertado pelas escolas particulares, ficando a oferta pública como exceção: “à infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares” (BRASIL, 1937, não paginado).

Em se tratando do financiamento da educação, nessa CF se exigiam contribuições para a caixa escolar àqueles que não alegassem escassez de recursos, ou seja, o sistema de financiamento era interrompido e a vinculação de recursos para a educação revogada. Cabe ressaltar que as “caixas escolares” remetiam, também, aos primeiros relatos acerca do financiamento da alimentação escolar brasileira, através do Decreto nº 7.247 de 1879, no qual o ministro imperial Carlos Leôncio de Carvalho, autor do Decreto, sugere que, dentre outros destinos, os alimentos fossem alvo de uso dos recursos desse

fundo, destinados aos alunos em situação de carência. Nas palavras de Rosana Areal de Carvalho e Fabiana de Oliveira Bernardo (2012, p. 142, 153-154):

> Ele defendia, inclusive, o ensino livre que, a seu ver, promoveria melhorias nunca antes verificadas no ensino [...]. Ainda de acordo com o ministro, em cada um dos distritos deveria haver uma caixa escolar para depósito de donativos e quaisquer somas destinadas a formar o fundo escolar. Tomamos a Caixa Escolar, portanto, como parte integrante do dispositivo de poder criado pelos republicanos com objetivos claramente definidos, quais sejam o de produzir uma cultura política a partir das práticas e saberes disseminados pela escola. Para além destas questões, verifica-se através das fontes, que o instituto é antes considerado, mesmo à época, como uma ação filantrópica. Os recursos da Caixa Escolar se destinavam a alunos que seriam amparados com alimentos, remédios, materiais escolares, roupas.

Do retrocesso de 1937 e da redemocratização de 1946 organizada pela sociedade brasileira em 1945 por meio de intensos debates, a vinculação de recursos para a educação reconquistou seu lugar na Carta Constitucional, promulgada logo após a queda de Getúlio Vargas. Para além do restabelecimento do regime democrático no Brasil, a CF de 1946 definiu como regra a oferta do ensino por parte do poder público e reintroduziu a educação como direito de todos, a obrigatoriedade e gratuidade da escola primária, bem como a gratuidade do ensino ulterior ao primário a todos que provassem insuficiência de recursos. Constituiu também os valores percentuais a serem aplicados anualmente pela União – nunca menos de 10% -, e pelos estados, municípios e Distrito Federal – nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Esse valor vigorou por quinze anos, quando a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 4.024, de 1961 –, elevou de 10 para 12% o percentual de aplicação por parte da União para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sendo a preferência para o ensino público. Entretanto, com o golpe civil-militar de 1964 e a Carta Constitucional de 1967, o regime autoritário retomou o espaço de decisões, e alegando que a vinculação de recursos seria incompatível com o novo sistema de orçamentos dessa CF, “extingue a vinculação de recursos de receitas” para a educação (MASCARENHAS, 2021, p. 15), revelando o papel de descompromisso do Estado para com a educação, uma vez que ficou mantida a obrigatoriedade da aplicação dos recursos somente aos Municípios. No entendimento da autora, a

primeira Emenda Constitucional da Junta Militar, que definiu a desvinculação de verbas da União e dos estados, tornou mais fragilizada a CF de 1967, posto que, em se tratando de descentralização política, os municípios eram/são o ente mais frágil.

Apesar de denotar uma certa preponderância dos poderes, o Governo de Getúlio Vargas foi responsável por parte do avanço histórico da política de fornecimento da alimentação escolar: em 1941, criou a Legião Brasileira de Assistência, órgão de assistência social com atuação na distribuição de recursos financeiros para cada escola, conforme o número de alunos, comprar mantimentos necessários para a oferta da alimentação escolar.

Tratou-se de uma ação que refletiu nos anos posteriores, a exemplo da Lei nº 5.525, de 1968, que concebeu e orientou o uso dos recursos pelo Fundo Especial de Alimentação Escolar (FEAE), originado da destinação de 20% dos recursos de loterias, sendo indicada a sua aplicação na Campanha Nacional de Alimentação Escolar, instituída por meio do Decreto Federal nº 31.106, de 31 de março de 1955.

Destarte, a alimentação escolar passou a ser assumida financeiramente pelo governo brasileiro somente após o fim da safra norte-americana de leite em pó doada ao país, quando celebrava-se, por indicação do Decreto supracitado, convênios com organizações internacionais, governos estrangeiros e entidades particulares, considerados por Peixinho (2013, p. 910) um "total e nítido predomínio da participação de organismos internacionais no PNAE":

> Pode-se dizer que o mesmo teve uma primeira etapa, iniciada na década de 1950, caracterizada pela presença de recursos provenientes do United Nations Children's Fund (UNICEF). A década de 1960 pode ser vista como uma segunda etapa do programa, marcada fortemente pela presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos da América, entre os quais do Programa "Alimentos para a Paz", financiado pela United States Agency for International Development (USAID) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais forneciam a quase totalidade dos gêneros consumidos pelos escolares brasileiros.

Os anos 1970 se destacaram nessa seara em que, apesar dos percentuais ficarem omissos na Reforma de Ensino de 1º e 2º graus – Lei nº 5.692/71 –, a pauta voltou ao palco de discussões e, com isso, se concretizou

em proposta de vinculação, por parte do então Senador João Calmon, em 1976, vindo a ser aprovada em 1983 pelo Congresso Nacional – EC 24/83 –, conhecida como Emenda Calmon. Três anos seguintes à aprovação, efetivou-se tal EC com a seguinte vinculação: 13% para União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios.

Encerrou-se, assim, o que Pinto (2018, p. 849) chama de "história atribulada" da norma constitucional que permeou a vinculação da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino no Brasil. Antes de adentrar nos escritos sobre a Constituição Federal de 1988, o autor conclui destacando que:

> Embora a ideia da vinculação, como já comentado, tenha uma longa história no Brasil, para sua transformação em princípio constitucional foi fundamental o papel dos educadores articulados em torno do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, particularmente de Fernando Azevedo e Anísio Teixeira, especialmente esse último, influenciado pela experiência de financiamento dos Estados Unidos que articulava vinculação de recursos a um fundo administrado por um conselho distrital. A CF de 1934 consagra a vinculação, e até adota o conceito de "fundos de educação", em seu art. 157, mas destinado apenas a obras e com fontes instáveis de financiamento. Seriam necessários mais 62 anos para que os fundos, com fontes significativas de recursos, fossem incorporados à sistemática constitucional de financiamento da educação por meio do Fundef e do Fundeb.

Ainda no que antecedeu os achados sobre o financiamento da educação a partir da Constituição Federal de 1988, vale reiterar que o fim dos anos 1970 marcaram a denominação oficial do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (1979), o que acarretou um novo olhar por parte do Poder Público para a temática. Consequência disso foi a ampliação dos recursos para o financiamento da alimentação escolar que, ainda que de cunho assistencialista, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) possibilitou o atendimento pelo PNAE de mais de 80% do total de alunos matriculados no país, ou seja, foram atendidos mais de 20 milhões de alunos da pré-escola e do 1º grau entre os anos 1982 e 1984 (TURPIN, 2008).

Apesar de concordar com Pinto (2018, p. 849) em seu apontamento acerca da exaustão de análises já realizadas sobre o financiamento da educação na Constituição Federal (CF) de 1988, não vejo como encerrar esse capítulo sem uma contribuição, ainda que não inédita, sobre esse período, considerando,

principalmente, sua relevância histórica: nela, a ampliação do direito à educação é consagrada e os direitos sociais são legitimados através de sua explícita constituição.

Para além do mais, na CF de 1988 se estabelecem fortemente as relações entre os entes federados por meio da contemplação de responsabilidades dispostas a cada um, bem como a nova garantia de vinculação da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, considerada como a mais importante fonte de financiamento da educação (BITTENCOURT, 2007) e garantia de “pleno gozo do direito do cidadão” (CASTRO, 2001, p. 12), estruturada de acordo com os componentes da Federação – União, Estados e Municípios e suas devidas fontes de recursos:

> A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, Art. 212).

Ao comparar com situações anteriores, essa atual fixação dos dispositivos legais pode e deve ser considerada um avanço na história do financiamento da educação no Brasil, entretanto, em se tratando da manutenção de uma educação de qualidade, Pinto (2005) afirma que esses índices são insuficientes, principalmente pelo fato de que o cumprimento dessa legislação não é um padrão na realidade de todos os municípios do país, o que remete à velha concepção do descompromisso com a educação pública, apesar do mecanismo penal que o descumprimento dessa normativa representa, disposta na **Lei de Diretrizes e Bases**, descrita a seguir.

O estabelecimento dessa entre outras fontes para os gastos com a educação surgiu com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), no ano 1996, que dispôs ainda das normativas legais atribuídas a cada ente federado, em que para Castro (2011, p. 13), caracteriza o regime de financiamento como regime de colaboração, posto que:

> a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os Estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de

> seus sistemas de ensino. Na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, os quais são somados aos seus próprios recursos.

Trata-se de uma dinâmica do sistema educacional na qual Farenzena (2001, p. 55) lembra ter sido constituída “descentralizadamente”, fundamental para o processo de descentralização dos serviços educacionais no Brasil.

Nesse mesmo contexto evolutivo e temporal, destaca-se a municipalização da política de alimentação escolar, firmada no ano 1994, e considerada um dos mais importantes avanços na história do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O destaque é merecido, em especial ao entendermos que medidas que responsabilizam o município para a provisão de seus serviços também possibilitam sua proximidade com as demandas e cobranças da população (FRANZESE, 2010), ainda que se reconheça os resultados controversos da heterogeneidade marcante no Brasil, país onde “a autoridade tributária das unidades constituintes é regida por regras federais homogêneas” (ARRETCHE, 2010, p. 597).

Souza e Carvalho (1999) já apontavam para essa problemática de atendimento das demandas populacionais por parte de alguns municípios em face das diferentes condições financeiras, políticas e institucionais que traduzem as desigualdades existentes no Brasil e seus entes subnacionais. Para Abrucio (2005) “as conquistas da descentralização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros” posto que “a disparidade de condições econômicas é reforçada, ademais, pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios” (ABRUCIO, 2005, p. 48).

Outro destaque válido refere-se à exigência por parte desta no que diz respeito à transparência na forma de aplicação e execução dos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que teve suas **despesas** especificadas na LDB (1996), separadas conforme finalidade/destino das atividades remuneradas, conforme apresenta o Quadro 1:

Quadro 1 – Enquadramento de Despesas como MDE

Considerar-se-ão MDE despesas que se destinam a:	**Não constituirão despesas MDE aquelas realizadas com:**
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; **IV - programas suplementares de alimentação**, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fonte: BRASIL (1996, grifo nosso).

Para Castro (2001), em se tratando de “defesa dos recursos para a educação”, a LDB se sobressai à CF, uma vez que não somente possibilita a constância de um fluxo real dos recursos financeiros, como também estabelece um menor tempo de apuração e correção para a diferença entre receitas e despesas, passando a ocorrer de forma trimestral e não mais anual, como anteriormente. Como resultado dessa alteração, o autor destaca a “proteção à área de educação” que, ainda que a gestão financeira do Governo se depare com graves crises na economia, o setor educacional terá garantido um mínimo de recursos (CASTRO, 2001, p. 16).

Em contrapartida, vale destacar a problemática da contradição do direito à alimentação escolar quando vista pela ótica de seu financiamento, considerando que, conforme a disposição específica no inciso IV do seu artigo 71 e o destaque no quadro supradisposto, despesas com programas

suplementares de alimentação não se enquadram no MDE, logo, não podem usufruir dos recursos vinculados à educação, ainda que a oferta da alimentação escolar seja uma realidade em todas as escolas públicas de ensino fundamental no Brasil.

Sobre isso, Koposch (2021, p. 64) chama a atenção para a “discussão latente” em torno do financiamento da alimentação escolar por parte dos parlamentares, destacando a divergência de opiniões acerca da proposta pelo enquadramento dessas despesas como MDE, em que uma parte defende essa alteração sob a justificativa da merenda escolar enquanto rotina da educação básica, ao tempo que outra parte apoia que a União não deve ser a única responsável pela provisão da alimentação escolar, cabendo aos estados e municípios usarem de suas cotas para financiá-la, exercendo, para tanto, sua “função supletiva”.

Isso porque cabe a cada gestor das esferas que compõem a federação a função de suplementar os recursos para a aquisição dos gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis da alimentação escolar, ou seja, em face de não haver uma legislação especifica acerca do valor fixado para essa suplementação, a execução do programa e oferta da merenda enquanto produto final são mantidas conforme cada gestão local.

No intuito de reforçar essa discussão, apresento dois contrapontos trazidos por Oliveira (2010). O primeiro deles diz respeito à justificativa do ex-deputado Ubiratan Aguiar[19] para a alimentação escolar não estar incluída nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na qual o parlamentar usa da razão pela qual a LDB de 1996 incluiu nesses gastos despesas com o transporte escolar tendo em vista que se trata de uma ação fundamental na garantia do acesso à escola, principalmente no caso da zona rural, onde os alunos têm mais dificuldade para chegar aos locais institucionais de ensino. No que tange à alimentação escolar, Aguiar (2000, p. 58) defende que seu

[19] Deputado Federal (4 mandatos consecutivos, de 1987 a 2001) pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Ceará, e Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara entre os anos de 1989 e 1990. Está entre os autores do livro LDB comentada, lançado no ano 2000 pela editora Premius (Retirado da sua Biografia, disponível no site da Câmara dos Deputados).

financiamento deva acontecer por meio de “contribuições sociais e de outros recursos orçamentários”, salientando que:

> O fato dos programas suplementares de alimentação, assistência social e a saúde constarem no artigo 71 representa o reconhecimento de que, embora prestados na escola, não constituem o específico da educação, não podendo, por este motivo, consumir recursos que são destinados exclusivamente à atividade pedagógica e ao seu suporte (AGUIAR, 2000, p. 226).

Para Oliveira (2010), o que se nota é que a maior parte dos teóricos que defende a exclusão da alimentação escolar enquanto despesas de MDE fundamenta-se apenas no que a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 determinam, não buscando as explicações pelas quais ambas adotam tal posição, além do fato de que não fundamentam a classificação dos programas enquanto assistenciais ou educacionais ou, nas palavras da autora, “qual parâmetro utilizado para classificar uma ação como típica da atividade educativa” (OLIVEIRA, 2010, p. 44).

O segundo contraponto apresentado pela autora se baseia na constatação de que o PNAE, apesar de ter o modelo de programa social, quando se trata de sua aplicação, tem características educacionais, uma vez que sua operação se dá dentro do aparato organizacional da educação e não da assistência social, conforme apontado por Arretche (2000), existindo somente no universo da escola, para a escola.

Para fundamentar sua constatação, a autora cita parte das considerações da Portaria Interministerial que instituiu as diretrizes necessárias para a Promoção da Alimentação Saudável, assinada pelos Ministros da Saúde e da Educação e lançada em 2006, admitindo, por meio de seus “considerandos”, a alimentação na escola como função pedagógica e ação da melhoria e do desenvolvimento do ensino. Dentre todos os apresentados por Oliveira (2010, p. 52), bem como relacionado a todo contexto já apresentado até aqui, destaco:

> Considerando a dupla carga de doenças a que estão submetidos os países onde a desigualdade social continua a gerar a desnutrição entre as crianças e adultos, agravando assim o quadro de prevalência de doenças infecciosas;
> Considerando a mudança no perfil epidemiológico da população brasileira com o aumento de doenças crônicas não transmissíveis [...];
> Considerando que a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) insere-se na perspectiva do Direito Humano à Alimentação

> Adequada e que entre suas diretrizes destacam-se a promoção da alimentação saudável [...];
> Considerando que os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) orientam sobre a necessidade de que as concepções sobre a saúde ou sobre o que é saudável [...] possam processar-se regularmente e de modo contextualizado no cotidiano da experiência escolar;
> Considerando que a alimentação não se reduz à questão puramente nutricional [...]

Com isso, a autora reafirma a importância do PNAE enquanto "programa que extrapola o contexto escolar", defendendo, portanto, a previsão da alimentação escolar nos recursos com vinculação para a educação, que deveria receber ainda, para além da suplementação dos recursos federais, "suplementação de outras áreas" e "com valores coerentes com o orçado para atender de forma correta o quantitativo de alunos cadastrados no censo anual" (OLIVEIRA, 2010, p. 53).

Acerca disso, esse contexto encontrará, mais adiante, um maior espaço de análise e discussão, mas desde já utilizo as palavras de Oliveira e Carvalho (2021, p. 9) sobre "não restar dúvida quanto à necessidade de suplemento adicional de alimentação escolar pelas horas implementares pela educação de tempo integral". Para a sequência imediata, importa destacar que o foco principal do Governo era outro: o de reafirmação do papel do Ministério de Educação e Cultura (MEC) na coordenação de políticas nacionais, encaminhando e tendo a aprovação por parte do Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, responsável pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), detalhada sob o ponto de vista de Castro (2001), quando assegura que:

> Essa Emenda reafirmou a necessidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino (CASTRO, 2001, p. 17).

Tem-se então um novo ponto de destaque no papel da União, no qual, apesar de sua tentativa de decretar que estados, municípios e o Distrito Federal se responsabilizassem por arcar com a constituição desse Fundo, findou, em face da desigualdade socioeconômica existente no país, a responsabilidade pela

complementação de recursos para o Fundef, determinada pela mesma EC, quando da situação em que qualquer Unidade da Federação não alcançasse o valor mínimo *per capita*[20] estabelecido para o país.

Como consequência dessa vinculação, a União passou a buscar mecanismos de ampliação de sua receita de tributos e, consequentemente, da receita de impostos, e encontrou, segundo Pinto (2018, p. 850), na "criação e ampliação de alíquotas das contribuições sociais e econômicas", a possibilidade de inovar na CF de 1988, através do financiamento de políticas de aposentadoria, seguridade social e saúde. Para o financiamento da educação, destaca-se nesse contexto de contribuição social o **salário-educação** (grifo nosso).

Regulamentado pela Lei nº 4.440 de 1964, esse subsídio mensal compulsório das empresas vinculadas à Previdência Social com destino ao ensino público surgiu com o objetivo de atender um dispositivo constitucional, por meio do cumprimento do inciso III do artigo 168, presente na Constituição de 1946 e incorporado na Constituição seguinte (Castro, 2001). Sua base é retirada da folha de pagamento de empresas, em que o "valor desta contribuição é de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social)", estabelecido por meio do Decreto nº 87.043 em 1982 (GOUVEIA E POLENA, 2010, p. 3).

Além do salário-educação explicitado acima, as empresas também poderiam optar pelo Sistema de Manutenção de Ensino (SME), originado dos "mecanismos de distribuição de bolsas de estudos e indenizações de despesas com escolarização em estabelecimentos privados" (CORTES, 1989, p. 418). Segundo a autora, o Decreto nº 87.043 e suas reformulações eram parte do objetivo do MEC para obter "maior controle sobre os recursos do Salário Educação". A exemplo disso, aponta para as seguintes medidas adotadas:

> -O programa de bolsas passava a desenvolver-se mediante recolhimento pelas empresas do Fundo Nacional de Desenvolvimento

[20] Em 1998, o valor foi de R$ 315,00; para o ano 2000, os valores estipulados foram: R$ 333,00, alunos de 1ª à 4ª séries; R$ 349,65, alunos de 5ª à 8ª séries; e R$ 349,65, educação especial (CASTRO, 2001, p. 17).

> Econômico – FNDE, órgão do MEC responsável pela arrecadação dos recursos do Salário-Educação – do valor mensal devido para aquisição de vagas na rede particular.
> -O programa de bolsas, antes destinado apenas a empregados e seus filhos, passava a abranger “quaisquer adultos ou crianças” (CORTES, 1989, p. 416).

Para Castro (2001), ao optarem pelo recolhimento junto ao INSS ou pela participação do SME, as empresas definiam, ainda que de forma indireta, a modalidade dos gastos dos recursos do salário-educação, considerando que a contribuição junto ao INSS se associava aos gastos com a escola pública; já o SME tinha um direcionamento dos recursos às escolas privadas, tendo em vista que nesta última opção as empresas ficavam isentas do recolhimento do salário-educação para manterem suas escolas próprias ou adquirirem vagas em escolas particulares para seus empregados.

De volta ao contexto de status constitucional do Salário-Educação, Castro (2001) destaca que este também não foi esquecido na CF de 1988:

> [...] o parágrafo 5º do art. 212 estabelece que “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do **salário-educação**, recolhida, na forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (CASTRO, 2001, p. 21, grifo nosso).

Pinto (2018) complementa que a CF de 1988, com o artigo supracitado, manteve as características tributárias vindas do período ditatorial e aponta para as mudanças ocorridas após isso, dentre elas a EC nº 14 de 1996, que para além de criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), estabeleceu que os recursos do salário-educação deveriam ser direcionados somente para o ensino público, conforme mencionado anteriormente.

Para um cenário mais recente, o autor mostra que a mesma redação volta a ser alterada, passando a indicar, mediante aprovação da EC nº 53 de 2006, que toda a educação básica poderia fazer uso dos recursos; cria-se então o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (BRASIL, 2006).

Utilizo dos achados de Mascarenhas (2021) para comentar brevemente sobre os Fundos, posto que, apesar de fundamental importância para a história

do financiamento da educação no Brasil, principalmente na seara de valorização dos profissionais da educação, seus objetivos não se aproximam diretamente ao contexto da alimentação escolar, no qual se tem tentado, até aqui, relacionar a escrita.

De maneira sucinta e otimista, a autora reúne dados que apontam que o Fundef cumpriu sua meta de ampliação da municipalização do ensino fundamental, aproximando-se, por meio do aumento da cobertura do sistema, da universalização do acesso a essa etapa escolar. Para o Fundeb, ela destaca o avanço que este representou com a previsão do aumento da participação de todos os entes da Federação para o alcance do objetivo de estender a universalização do acesso também para os ensinos médio e infantil. Em outras palavras:

> Assim como o Fundef, o Fundeb consiste em um fundo de natureza contábil no âmbito de cada Estado e do DF, em um total de vinte e sete fundos estaduais. Em relação ao fundo anterior, o Fundeb redistribui uma parcela maior de recursos vinculados à educação e contempla todas as etapas e modalidades da educação básica. O Fundeb foi implantado de forma gradativa entre 2007 e 2009, alcançando vigência plena a partir de 2010. Em cada UF, Estado e Municípios contribuem com 20% das receitas de um conjunto de impostos para a formação do Fundeb. [...] A partir de 2010, a complementação da União ao Fundeb passou a ser equivalente a 10% do total do aporte de recursos dos Estados, do DF e dos Municípios ao Fundo. Segundo a Lei nº 11.738/2008, que criou o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica, esses 10% deveriam ser repassados para integralização do pagamento do piso nacional "nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado" (CASTRO E CALLOU, 2018, p. 104).

Diante de todo o exposto e reaproximando a escrita atual com o objeto dessa pesquisa, destacamos as três principais fontes de financiamento da educação básica pública brasileira, definidas pela Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, e apontadas, de forma resumida, ainda por Castro e Callou (2018):

> (1) o mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (CF, art. 212, caput);
> (2) as cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação (CF, art. 212, § § 5º e 6º) e
> (3) as transferências da União, tanto as legais ou obrigatórias – em especial o **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de

> Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) – quanto as transferências voluntárias ou discricionárias da União, como, por exemplo, o Programa Mais Educação (CASTRO E CALLOU, 2018, p. 102, grifo nosso).

Em se tratando, especificamente, do financiamento da alimentação escolar na década de 90, três períodos merecem ser abordados, sendo o primeiro deles referente ao ano 1994, que promulgou a Lei nº 8.913, responsável pelo novo formato descentralizado da administração do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Trata-se de um dos maiores avanços do Programa, uma vez que descentralizando as compras dos insumos da merenda, tornou-se possível a racionalização dos seus custos e da sua logística, além de aproximar as refeições oferecidas aos escolares em respeito aos hábitos alimentares de cada região do Brasil.

Para o segundo período, destaca-se a incorporação do Programa ao FNDE, órgão federal vinculado ao Ministério da Educação e responsável pela atividade financeira de programas e projetos voltados para todo o ensino básico das escolas públicas no país. Por fim, o ano 1999 marca um novo tempo no repasse de recursos federais: a transferência automática, e não mais por convênios, de verbas para a compra dos gêneros alimentícios por parte dos municípios, estados e Distrito Federal (PEIXINHO, 2013).

Assinalando o início de uma nova década, cabe destacar uma importante ação, ainda que indireta, do Governo Federal, no que tange à gestão da política de financiamento da alimentação escolar, no qual se estabeleceu a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar, necessários enquanto parâmetro de liberação do repasse das verbas aos entes federados. Composto por diversas representações, tais como o Poder Executivo, Poder Legislativo, classe docente e pais de alunos, teve suas competências definidas por meio da Medida Provisória 1979-19, de 02 de junho de 2000:

> I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;
> II – zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;
> III - receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (BRASIL, 2000).

No mais, e antes de retomar o caminho da discussão da temática na Constituição Federal de 1988, finalizo essa parte da escrita apresentando a tabulação do volume de recursos financeiros executados *versus* número de alunos atendidos pelo Programa nos ultimos 15 anos, por meio da Tabela 1:

Tabela 1: Distribuição dos recursos financeiros executados e do número de alunos atendidos pelo PNAE (2006-2020)

Ano	Recursos financeiros (em bilhões)*	Alunos atendidos (em milhões)*
2006	1,5	36,3
2007	1,52	35,7
2008	1,49	34,6
2009	2,01	47,0
2010	3,03	45,6
2011	3,05	44,4
2012	3,30	43,1
2013	3,54	43,3
2014	3,69	42,2
2015	3,75	41,5
2016	3,43	40,3
2017	3,91	40,6
2018	4,05	40,5
2019	3,98	40,2
2020	4,34	39,8

*Valores nominais

Fonte: elaborada pela autora com dados do FNDE

É oportuno salientar que a página oficial do PNAE/FNDE não se encontra, até o fechamento desta Tese, atualizada com as informações de repasse, disponibilizando de forma direta apenas os dados referentes aos anos de 2012 a 2015. Os dados foram obtidos por meio do domínio de consulta direto no site do FNDE *Repasses Financeiros por Entidade Executora*[21].

Apesar do grande e crescente volume de recursos repassados ao PNAE para sua completa execução, que inclusive o coloca no topo do ranking da execução financeira anual do FNDE quando comparado com outros programas do Fundo, não se pode deixar de apontar para o fato de que, em se tratando dos valores *per capita* (aluno/dia), poucas foram as alterações de valores nesse meio tempo, demonstradas por Luciana Kopsch (2020) em uma série histórica de

[21] Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-repasses-financeiros.

elaboração própria, que apresenta a evolução dos valores alimentação aluno/dia reajustados conforme inflação do período, exposta aqui através da Tabela 2.

Tabela 2: Série histórica valor alimentação aluno/dia repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2009 a 2017

Etapa/Mod	2009		2012		2017	
	Original	Atualizado	Original	Atualizado	Original	Atualizado
Creche	0,44	0,81	1,00	1,56	1,07	1,18
Pré Escola	0,22	0,40	0,50	0,78	0,53	0,59
Ens. Fund.	0,22	0,40	0,30	0,47	0,36	0,40
Ens. Médio	0,22	0,40	0,30	0,47	0,36	0,40
EJA	0,22	0,40	0,30	0,47	0,32	0,56
E Indígena	0,44	0,81	0,60	0,94	0,64	0,71
E Quilombola	0,44	0,81	0,60	0,94	0,64	0,71
EI Ind/Quilo*	0,44	0,81	0,60	0,94	1,07	1,18
Mais Educ**	0,66	1,21	0,90	1,40	-	-
NME***	-	-	-	-	1,07	1,18
TI****	-	-	-	-	1,07	1,18
AEE*****	-	-	-	-	0,53	0,59

*Ensino Integral Indígenas Quilombolas **Mais Educação ***Novo Mais Educação ****Tempo Integral
*****Atendimento Educacional Especializado
Valores atualizados pelos índices do INPC/ IBGE até janeiro/ 2020.

Fonte: Koposch (2020) com dados do FNDE.

Nela, a autora destaca que esses valores do repasse federal são insuficientes para a execução local do PNAE, ao tempo que chama atenção para o fato de que isso é um sinal da dificuldade que boa parte das Entidades Executoras (EEx) têm para tal feito, principalmente aquelas que possuem menores condições orçamentárias, “o que acende um alerta para a desigualdade na oferta da alimentação escolar existente na imensidão que é o Brasil” (KOPSCH, 2020, p. 75). Complementando em termos gerais e, usando das palavras de Mariana Peleje Viana (2020, p. 349), “o PNAE, apesar de ser o programa mais caro, também não significa que é suficiente e que cumpre com seus objetivos”. A autora corrobora sua afirmação utilizando dados do estudo observacional de Ferreira (2019), que:

> [...] indicam a necessidade de contratação de nutricionistas em número suficiente para atender às demandas do PNAE, além de maior investimento em atividades educativas de alimentação saudável nas escolas, capacitação do Conselho de Alimentação Escolar, maior disponibilidade de veículos para visitas escolares e assistência aos agricultores familiares para facilitar a participação em programas de compras institucionais e oportunizar a diversificação de produção (VIANA, 2020, p. 349).

Caminhando para o fechamento da discussão do financiamento na CF de 1988, retorno para o seu art. 212, em que as fontes de recursos para o financiamento da alimentação escolar estão previstas, conforme descrito no seu quarto parágrafo: “Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais [...]” (BRASIL, 1988).

Para Peixinho (2013), trata-se da representação do **direito universalizado** à alimentação escolar, assegurado pelos governos federal, estaduais e municipais a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública de ensino, como também à “renovação das ideias emergentes da atuação do movimento social, em um tempo de retomada da abertura política” (PEIXINHO, 2013, p. 911).

No entanto, vale relembrar que essa fonte de **recursos sociais** foi quem de fato garantiu a continuidade do financiamento dessas ações de alimentação e assistência à saúde dos alunos, uma vez que não se enquadram nas despesas MDE, portanto não podem ser beneficiados com recursos advindos da vinculação de impostos para a educação (CASTRO, 2001), o que novamente instiga para a contradição em volta de tal direito, posto que apesar de não haver mudanças no quadro de despesas consideradas MDE, não é incomum encontrar falas de legisladores que admitem a alimentação dentro das escolas como parte das funções pedagógicas desta, conforme já mencionado nesse texto.

De volta ao fio temporal que tem conduzido a escrita desse item a sua parte final, mas se mantendo no contexto que permeia essa contradição, o destaque para a Emenda Constitucional (EC) nº 59 de 2009, responsável pela redução progressiva[22] do efeito da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para a educação, bem como pelo estabelecimento da aplicação dos recursos públicos obedecendo à proporção do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto meta do PNE – Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2009b).

[22] A progressão da redução supracitada se deu pela queda da alíquota inicial de 20% para 12,5% naquele ano e para 5% no ano seguinte – 2010, até a sua completa extinção em 2011.

A saber, a DRU, considerada por Pinto (2018, p. 852) como a “estratégia mais ostensiva de fuga da vinculação”, foi criada em 1994 com o então nome Fundo Social de Emergência (FSE), sendo alterado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1996 e, somente três anos depois, substituído para DRU, na qual, apesar das mudanças de nomenclatura, manteve sua fonte principal – 20% sobre a arrecadação de todos os impostos e contribuições da União –, mas excluiu o salário-educação de seus efeitos (PINTO, 2018, p. 852).

Todo esse certame indica parte das estratégias que afetaram a vinculação de recursos para a educação na história do seu financiamento, usadas como mecanismos de desvio para o “pagamento de juros aos rentistas, que aplicam em títulos da dívida pública”, conforme afirma Pinto (2018, p. 853). Para além do desvio, a redução propriamente dita desses recursos, conforme conclui o autor:

> Durante os 18 anos em que estiveram em vigor para os recursos educacionais, os mecanismos de desvinculação da receita de impostos da União (FSE, FEF e DRU) confiscaram 2,9% do PIB que seria destinado ao ensino. Do ponto de vista didático, os 18% de impostos da União previstos na CF para MDE se transformaram em 14,4%.

Não bastando os mecanismos de desvinculação da receita de impostos da União, Pinto (2018, p. 853) aponta ainda para a problemática histórica da sonegação de impostos, que já chegou, no ano 2016, a atingir o montante de R$ 500 bilhões, equivalente a 8% do PIB, entretanto, o destaque aqui vai para um último efeito exposto pelo autor: o “desequilíbrio do federalismo brasileiro”.

Em se tratando de um país demasiadamente heterogêneo, não se pode deixar de considerar o impacto que a grande disparidade nos recursos disponíveis por aluno entre as diferentes regiões do país exerce sobre a qualidade do ensino, principalmente nas regiões com as maiores diferenças, como a Região Nordeste, considerando que “boa parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade mínima de arrecadação [...]” (PINTO, 2012, p. 161).

O mesmo se aplica ao complemento de recursos para a execução local do PNAE, posto que, ainda que fosse mantido o uso da cota municipal do salário-educação para esse complemento, a depender do município e de sua

capacidade econômica, as desigualdades de investimento para a oferta da alimentação escolar ainda seriam uma realidade para as EExs, ou seja, apesar de deter um avanço no texto legal, o desenvolvimento do Programa em termos de “práticas relevantes aos entes federados com baixa capacidade de arrecadação financeira” não condizem com tais avanços (OLIVEIRA e CARVALHO, 2021, p. 16).

Para os autores, esse cenário reforça o palco das contradições existentes no PNAE, a considerar a garantia do padrão de qualidade e equidade disposto no Art. 212, § 3º da CF/1988, ao tempo que o FNDE/MEC não reconhece as disparidades de valores per capita do Programa:

> o Nordeste ainda tem 61,3% dos municípios na faixa de “baixo desenvolvimento humano”; e o Norte, 40,1% também nesta classificação. Neste aspecto, evidencia-se que essas duas regiões não possuem nenhum município nas faixas de “muito alto” e “alto” desenvolvimento. No entanto, o FNDE/MEC não tem reconhecido tais disparidades no valor per capita do PNAE, tratando de maneira análoga municípios que apresentam índices desiguais, o que pode contribuir para a disparidade neste programa, já que municípios com maior IDHM tendem a investir mais no PNAE (OLIVEIRA e CARVALHO, 2021, p. 14).

Como forma de ilustrar melhor esse cenário e utilizando dados conseguidos da Controladoria-Geral da União através da lei de acesso à informação (BRASIL, 2011), os mesmos autores apresentam, talvez de forma inédita, a quantidade de municípios brasileiros que participaram ou não da complementação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2013 a 2018. Trata-se de dados obtidos conforme informações dos gestores (CAE) em resposta à primeira pergunta correspondente à Execução Física do PNAE, disposta no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC): “O município/estado/DF ofereceu complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE?”.

Tais dados estão dispostos nesse trabalho por meio da Tabela 3, ressaltando, desde já, que o número total de entes corresponde à quantidade de Entidades Executoras que acessaram e responderam a questão, de acordo com o ano do período de referência.

Tabela 3 – Nº de entes federados (estados, DF, municipios) brasileiros (2013 a 2018) que fizeram, ou não, complementação financeira ao valor *per capita* da alimentação escolar (PNAE/FNDE/MEC).

ANO	TOTAL DE ENTES	SIM	NÃO	%
2013	5554	4.685	869	19%
2014	5523	4.610	913	20%
2015	5467	4.483	984	22%
2016	5482	4.528	954	21%
2017	5520	4.729	791	17%
2018	4777	4.036	741	18%

Fonte: Adaptada de Oliveira e Carvalho (2021).

Para esse certame, vale o pensamento de Bobbio (1998, p. 604) acerca do reconhecimento de que igualdade de direitos não necessariamente condiz com o acesso a eles. Para o autor, “há necessidade de distribuições desiguais para colocar os primeiros ao mesmo nível de partida; são necessários privilégios jurídicos e materiais para os economicamente não privilegiados”. Em se tratando do prejuízo direto ao financiamento da educação, Oliveira e Carvalho (2021, p. 19) afirmam que:

> [...] ao considerarmos que, neste período, segundo dados do IBGE, o Brasil possuía cerca de 5.570 municípios, evidencia-se um percentual muito alto de municípios aplicando valores à alimentação escolar que, possivelmente, não estejam cumprindo os padrões nutricionais desta política, principalmente, a da educação em tempo integral. [...] que necessita de maior execução orçamentária, uma vez que passa a responsabilidade para o Estado de cuidar da nutrição dos alunos que passarão, no mínimo, sete horas em ambientes escolares.

É nesse contexto de respeito às características regionais do Brasil que adentro a maior conquista do Programa Nacional de Alimentação Escolar, ocorrida em coerência ao fio temporal seguido até aqui e ainda dentro do cenário das contradições de seu financiamento: a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, bem como às pautas que assinalam o financiamento na segunda década dos anos 2000. Para além do princípio de **equidade** e atenção aos hábitos e tradições de cada região do país, foram elencados ainda princípios de universalidade, participação social, entre outros eixos norteadores.

Tem-se com essa Lei não mais um Programa dentro dos dispositivos legais, mas uma temática completa referente à alimentação escolar brasileira, que representa ainda o início da desconstrução do discurso de política assistencialista e a afirmação de sua importância dentro das políticas educacionais, bem como do seu caráter universal, conforme a CF de 1988 e a LDB de 1996. Em resumo, a Lei:

> Universaliza o PNAE para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos; define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa; fortalece a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados, DF e Municípios; **formaliza a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos** por eventuais irregularidades constatadas na execução do PNAE (PEIXINHO, 2013, p. 913, grifo nosso).

Reafirmando seu caráter educacional a partir da Lei em questão, destaca-se a inclusão das etapas Ensino Médio (EM) e Educação de Jovens e Adultos (EJA) no atendimento do PNAE, bem como a previsão do Programa no Plano Nacional de Educação (PNE[23]) vigente (2014-2024), por meio das ações de atendimento aos alunos das escolas públicas do país em três metas – meta 7, meta 9 e meta 20, relacionadas, nas duas primeiras, à execução e ao crescimento dessas ações em todas as etapas da educação básica. Para a meta 20 (20.7), tem-se um novo parâmetro sugerido para o financiamento da educação:

> 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como **parâmetro para o financiamento da educação** de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de **gastos educacionais com investimentos** em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, **alimentação** e transporte escolar; (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Dentro das determinações de implementação das estratégias da meta 20, o parâmetro do CAQ tem como compromisso estabelecido superar as desigualdades de base e garantir o padrão de qualidade do ensino no Brasil no que diz respeito aos seus insumos e financiamento, por meio da elevação do

[23] Lei Federal nº 13.005/2014.

patamar do PIB de 7% (sete por cento), no mínimo, até o 5º ano de vigência, e o equivalente a 10% (dez por cento) ao final do decênio, em 2014 (Lei nº 13.005/2014, Meta 20), de maneira progressiva, dos investimentos públicos para a educação pública.

O CAQ é resultado da Campanha Nacional pelo Direito à Educação realizada em 2011 e fruto da influência que uma sociedade civil organizada e comprometida com a educação pública pode gerar na disputa em torno das políticas públicas (XIMENES, 2015). Reaparece no debate do financiamento da educação em 2020, através da EC nº 108 do mesmo ano, que estabelece novos critérios para a distribuição da cota municipal e torna permanente o FUNDEB, que a essa altura chegaria ao fim de sua vigência[24] de dez anos.

Em tese, pode-se dizer que a sua regulamentação é determinante para o critério de qualidade que se almeja com a "elevação dos dispêndios em relação ao PIB", corroborando a compatibilidade desse critério com o regime de financiamento proposto com o Fundef e aprimorado com o Fundeb (XIMENES, 2015, p. 29).

Tem-se, com todo o exposto até aqui, um denominador comum: uma busca incessante por equidade, seja a nível geral da temática do financiamento da educação, seja especificamente ao contexto da alimentação escolar. Entretanto, vale lembrar que, mesmo com todo o esforço que assegure essa equidade e defesa por parte dos estudiosos do financiamento acerca do CAQ enquanto melhor parâmetro no combate às "fragilidades da vinculação mínima de recursos" (ALVES e cols., 2019, p. 7) que geram "desigualdades educacionais" (KOPOSCH, 2021, p. 72), seus valores de padrão mínimo de qualidade, previstos na meta 20 do PNE (FINEDUCA, 2020), ainda não estão fixados, portanto, em se tratando diretamente do financiamento da alimentação escolar, permanece o repasse de valores **diretamente[25]** aos entes federados, por parte do FNDE.

---

[24] Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020" (BRASIL, 2007/ Art. 48 da Lei nº 11.494).

[25] O valor *per capita* disposto na tabela do FNDE é transferido diretamente para os Estados, Municípios e Distrito Federal, em conta específica do Banco do Brasil.

Retoma-se, para tanto, o questionamento principal de Oliveira e Carvalho (2021) no que tange à contrariedade do atual formato de financiamento da educação e, por consequência, da alimentação escolar no atendimento do ensino, principalmente na modalidade de tempo integral, considerando que, conforme a Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, os alunos “deverão ter atendidas, no mínimo, 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais diárias, por meio de, no mínimo, 3 (três) refeições diárias”. Para os autores, apesar dos reajustes já demonstrados aqui, por meio da Tabela 2, em se tratando do valor **não ajustado anualmente** repassado pelo FNDE, o cumprimento dessa tarefa é “quase impossível” (grifo nosso):

> Art. 38 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, **sem necessidade de** convênio, **ajuste**, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei n° 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:
> I – o montante de recursos financeiros destinados a cada EEx., para atender aos alunos definidos no art. 4° 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 x D x 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, 2013, p. 20).

Aliado à contradição do não enquadramento de programas alimentares como despesas MDE, vale o destaque para a preocupação dos autores acerca da dependência que a implementação de uma alimentação escolar alinhada às necessidades nutricionais dos alunos tem com o “sucesso da implementação da Meta 20 do PNE 2014/2024, citada anteriormente. Tal preocupação gira em torno, principalmente, do atual cenário político e legislativo, instalado após a PEC do teto dos gastos públicos (EC nº 95/2016), acompanhada das “medidas de contingenciamento de gastos no orçamento do MEC para a educação” no ano 2019, o que naturalmente dificulta o alcance da meta, bem como da correção e ampliação dos valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar (OLIVEIRA e CARVALHO, 2021, p. 20).

Destarte, utilizo das palavras de Gouveia e Souza (2015, p. 60) para encerrar essa temática, quando os autores apontam a trajetória do financiamento

da educação brasileira enquanto reflexo de uma “intensa luta social pela materialidade do direito à educação”, tal qual o grande cenário de debates em prol da vinculação de impostos no século 20, que perdurará no século 21 na constante busca pelo desenvolvimento da qualidade da educação brasileira, bem como da “ruptura definitiva da desigualdade educacional” e alimentar que assolam nosso país.

3. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: problematizando conceitos

"O progresso científico se realiza por dois diferentes caminhos; seja, pela concepção de novos sistemas ou mecanismos concebidos à base de fatos já conhecidos."

Josué de Castro

Buscamos apresentar nesse capítulo um arcabouço teórico e conceitual que envolve a temática escolhida, agora enquanto política pública inserida e executada no campo educacional. Para assim o fazer, dividimos o capítulo em três partes: utilizamos o direito à alimentação escolar como ponto de partida, em uma escrita desenvolvida a partir da teorização de Norberto Bobbio[26] acerca da concepção dos direitos dos homens relacionados ao seu progresso civil (BOBBIO, 2000), que leva ao contexto social de criação das políticas públicas.

Baseados, portanto, na compreensão de educação como direito humano garantido pelo Estado, vimos que era necessária uma abordagem conceitual dos principais termos envolvidos na dimensão política que dinamiza o objeto desse estudo, apresentada aqui como a segunda parte do capítulo. Iniciamos com a compreensão de Estado enquanto sistema estrutural de efetivação dos direitos e manutenção da ordem social, acompanhado das diferentes apreensões sobre o termo “política” em conceitos gerais, finalizando com a conceituação específica de políticas sociais e políticas educacionais.

Por fim, uma análise descritiva do contexto histórico e social que a política pública brasileira de alimentação escolar foi criada, retratada por meio de uma nova sequência temporal dos fatos acontecidos no Brasil no entorno da instituição do PNAE, mais especificamente relacionada às ações de combate à insegurança alimentar em decorrência da crise de distribuição de alimentos, seguida do panorama geral de visualização do objeto, tanto na agenda pública brasileira, como no campo científico na última década.

[26] Filósofo da democracia, formado em Direito e professor emérito da Universidade de Turim. Viveu por quase todo o século 20 (1909 – 2004) e chegou ao fim da vida considerado como um insuperável combatente em favor dos direitos humanos e o “pensador político italiano mais famoso do mundo” (Vieira, 2005, p. 326).

3.1 Direito à Alimentação Escolar

Inicio a presente seção chamando a atenção do leitor para a defesa de Bobbio (1992) acerca dos direitos dos homens, nos quais, do ponto de vista teórico, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias e caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 1992). Nesse sentido, utilizo dos seus escritos para costurar os fios que me levam à construção deste texto acerca do surgimento e da consolidação do direito à alimentação escolar, considerando a tese sustentada pelo autor que relaciona direitos humanos e cidadania – base da construção e percepção histórica do PNAE –, caracterizado inicialmente como um serviço assistencial aos alunos em situação de vulnerabilidade e risco de desnutrição.

Para o autor, a historicidade dos direitos, considerados por ele como naturais (BOBBIO, 1992), surge na era moderna e aponta para o progresso humano. É nessa direção que esta abordagem permeia: um levante histórico, porém não novo, pensado como desígnio teórico não investigativo do objeto desta pesquisa, mas como parâmetro enriquecedor na tarefa de avaliar umas das mais antigas políticas de Estado do Brasil, hoje efetivada como um direito social.

Direitos sociais compõem a segunda, de três principais gerações dos Direitos Humanos, classificadas de acordo com o período de seu surgimento. Fortemente influenciada pelo contexto do final do século XVIII, período do nascimento da Constituição Americana pós independência dos Estados Unidos, em 1787[27] e da Revolução Francesa de 1789[28], **a primeira geração de direitos**

[27] A defesa dos ideais “liberté, égalité, fraternité’ na Revolução Francesa, resultou na derrubada de um dos mais importantes símbolos do totalitarismo francês, conhecida como A Queda da Bastilha. Foi neste momento, que a Assembleia Nacional Constituinte da França aprovou, em 26 de agosto de 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

[28] Com a Revolução Francesa, entrou prepotentemente na imaginação dos homens a ideia de um evento político extraordinário que, rompendo a continuidade do curso histórico, assinala o fim último de uma época e o princípio primeiro de outra. Duas datas, muito próximas entre si, podem ser elevadas a símbolos desses dois momentos: 4 de agosto de 1789, quando a renúncia dos nobres aos seus privilégios assinala o fim do regime feudal; 26 de agosto, quando a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem marca o princípio de uma nova era (BOBBIO, 1992, p. 49).

apresenta os direitos civis e políticos, marcados historicamente pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e se encontra elementada na clássica ideia de liberdade individual, fruto da exigência imposta de limite aos poderes de opressão dos governantes e da igreja, ou seja, fruto da abstenção de controle do Estado.

Para os direitos civis, a máxima da proteção integral da humanidade – moral, física e psíquica – em contraposição a toda e qualquer forma de arbitrariedade ou abuso de poder estatal. Para os direitos políticos, a garantia da participação popular no gerenciamento do Estado, por meio do direito ao voto, direito a ser votado e direito de ocupação e permanência em cargos e atribuições políticas. Para ambos, os direitos naturais que os precedem e “cabem ao homem em virtude de sua existência” (BOBBIO, 1992, p. 41).

Reforça-se o conceito de direitos ditos naturais e históricos, produtos não da natureza, mas da civilização humana e passivos de alterações, ampliações e mutações. É nesse processo de desenvolvimento pós-afirmação de liberdade e autonomia participativa no âmbito do Estado que se proclamam os **direitos sociais**, postos como uma expressão do amadurecimento de novas reivindicações e valores, tais como igualdade e bem-estar, resultado de transformações econômicas e políticas e afirmação de direito relacionado à necessidade dos cidadãos, sendo as principais, segundo Bobbio (1992): trabalho, instrução e saúde.

Surgem em um momento secundário e de transição da teoria (direito pensado) para a prática (direito realizado), que sucede o fim do absolutismo do Estado, ganhando em concreticidade mas, em contrapartida, perdendo em universalidade, uma vez que passam a valer somente no âmbito do Estado, característica essa que volta a mudar na terceira e última fase, onde os direitos voltam a ser universais, passando a ter como destinatários todos os homens e não mais os cidadãos de um ou de outro estado, e positivos, posto que deixam de ser apenas proclamados ou reconhecidos para serem protegidos, inclusive contra o próprio sistema estatal (BOBBIO, 1992). Um marco da terceira fase é a Declaração de 1948 – Declaração Universal dos Direitos Humanos –, importante

conquista para o nascimento e desenvolvimento do direito à educação, uma sequela da evolução social e econômica das sociedades.

Trata-se do começo de uma longa jornada de ideal comum a ser alcançado por todos os povos e nações, tida como um "processo de proteção global dos direitos do homem, um ponto de partida para uma meta progressiva [...]", posto que, para Bobbio:

> Não é preciso muita imaginação para prever que o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes (BOBBIO, 1992, p. 20).

O entendimento do autor é que os direitos considerados de terceira geração incidem após a conquista dos diretos sociais, comprovando sua teoria de que "os direitos não nascem todos de uma vez", entretanto, ao considerar essa categoria "ainda excessivamente heterogênea e vaga", se vê impedido de entender do que se trata efetivamente (BOBBIO, 1992, p. 9). Ainda assim, encontra nos escritos de Jean Riviera[29] exemplos desses "novos direitos", destacando os direitos ao desenvolvimento, à paz, a um ambiente protegido e à comunicação, bem como a informação de que esses direitos não são dos indivíduos exclusivamente, mas de grupos humanos, tais como a família e a nação, retirada do livro *A reconstrução dos direitos humanos,* de Celso Lafer. Aos direitos de quarta geração, denominação para as "novas exigências", a mesma teoria comprova: "nascem quando devem ou podem nascer":

> Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem — que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens — ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. [...] Embora as **exigências** de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios. Nos direitos de terceira e de quarta geração, podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie [...] **essas exigências nascem somente quando nascem determinados carecimentos**. Novos carecimentos nascem em

[29] Mais especificamente no artigo "*Sobre La evolución contemporânea de la teoria de los derechos del hombre".*

> função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los. (BOBBIO, 1992, p. 9 e 10, grifo nosso).

É diante desse mesmo contexto que Bittencourt (2007) aponta para o direito à alimentação escolar como um braço específico do direito educacional, tal qual o direito à educação superior ou ao ensino infantil, que carregam em sua historicidade a luta da exigência por parte dos cidadãos e a positivação por parte do Estado, considerando que seu surgimento e proclamação não abonam sua efetivação. Essa naturalização e desenvolvimento ou, como Bobbio (1992) classifica, “relação entre nascimento e crescimento dos direitos sociais”, é um processo evidente de transformação da sociedade que resulta em mais numerosas as exigências de direitos sociais (BOBBIO, 1992, p. 76). Seu desenvolvimento na escola pública brasileira está atrelado aos pressupostos da educação de qualidade, pensada não somente na materialidade de um espaço restrito a transmitir conhecimento, mas na busca de uma vivência global e socialização plena que forma sujeitos socioculturais.

Em seu processo de nascimento, o PNAE objetivava o atendimento de estudantes do Nordeste em situação de carência no intuito de reduzir a evasão e repetência escolares por meio da melhoria de condições nutricionais das crianças dessa região do país. Para Abreu (1995, p. 7), esse objetivo faz parte de uma “medicalização do fracasso escolar”, entendendo-o como resultado de causas individuais e biológicas, afastando da escola a responsabilidade dos altos índices evasivos do sistema educacional brasileiro, tendo em vista que, ao tentar identificar os efeitos da desnutrição sobre o rendimento de aprendizagem, encontra-se um “impasse metodológico” acerca da impossibilidade de determinação da desnutrição isolada da conjuntura socioeconômica que a envolve. Ainda assim, não se pode descartar a teoria de emergência para o combate à fome e má nutrição enquanto possibilidade de impacto positivo no desenvolvimento de aprendizagem dentro do ambiente escolar.

Essa emergência caracteriza um dos lados dessa discussão tensa e ambígua sobre a real necessidade de programas de alimentação escolar, posto que não é unanime a crença de que a alimentação oferecida na escola não se trata de um simples benefício assistencial, mas sim a resposta a um direito

adquirido; há quem defenda que não é dever da escola oferecer alimentação aos seus alunos, tanto que o amparo legal para o fornecimento da alimentação escolar não chegou às escolas de ensino privado, ainda que faça parte do reconhecimento dos direitos sociais no que tange à conquista do direito à educação (PEIXINHO, 2013).

No Brasil, reconhece-se legalmente o direito à educação como parte dos direitos sociais desde 1988, com a constituição do país em Estado Democrático de Direito, através do 6º artigo de seu texto constitucional e, posteriormente, através da Lei nº 9.394, de 1996, criada para estabelecer e disciplinar a educação escolar por meio de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tem como fundamento maior a formação dos cidadãos e a garantia do desenvolvimento humano. Tal qual se aplica ao **direito humano à alimentação**, assegurado na Constituição Federal de 1988 e inserido como Direito Social a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 64, de 2010 (CUPERTINO, 2021).

Entende-se por Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) o acesso contínuo de todas as pessoas aos alimentos e recursos, tais como emprego ou terras, de forma adequada à situação de cada indivíduo ou grupo, respeitando seus contextos culturais, sociais, ecológicos e econômicos. A realização desse direito envolve o cumprimento do Estado brasileiro no que tange à obrigatoriedade de respeitar e promover a alimentação da população[30], que por sua vez tem o direito de exigir tal cumprimento através do chamado mecanismo de exigibilidade, descrito por Burity *et al.* (2010, p. 70) como a:

> possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, perante os órgãos públicos competentes (administrativos, políticos ou jurisdicionais), para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las. Além disso, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público.

O **direito à alimentação escolar** surge no encontro desses dois direitos: educação e alimentação adequadas, representados nesse prisma pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. Trata-se de uma estratégia de

[30] Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada [...] (BRASIL, 2010).

superação à condição em que vive a camada mais pobre da sociedade brasileira, exposta a doenças relacionadas à fome e má nutrição, resultantes da falta dos alimentos propriamente ditos, bem como de hábitos alimentares inadequados, sendo este último uma problemática mais abrangente, uma vez que parte da população não se alimenta corretamente, seja por falta de informação, seja por escolhas erradas na aquisição de gêneros alimentícios, quando lhes é possível tal aquisição.

Para toda e qualquer problemática a ser superada, exige-se por parte do Estado e das estruturas governamentais uma tomada de decisões abrangentes que impetrem não somente uma parte da sociedade, mas busquem efetivar, através de programas vastos, ações e esforços de largo alcance, conjugando medidas entre setores que garantam tal alcance. Como toda grande política, o PNAE também é afetado por problemáticas e dificuldades genuínas, refletidas como parte de suas limitações, expressas, nesse contexto, no atendimento parcial do problema da fome e do rendimento escolar, já que acontece somente dentro do tempo de permanência da criança na escola, com o suprimento de apenas 15% das necessidades nutricionais[31] do aluno, deixando a responsabilidade dos 85% restantes para a família, no também restante decorrer do tempo – fora da escola e do seu alcance (BITTENCOURT, 2007).

Entretanto, a sua ação de representatividade no avanço da política é garantida pelos ininterruptos movimentos de adequação do Programa às demandas de cada etapa percorrida ao longo desses 60 anos de idealização e instituição, concretizadas dentro de um processo complexo e de diferentes fases, em que se pode destacar como um de seus maiores movimentos o momento em que deixa para trás o caráter assistencialista, passando a ser visto a partir do Estado Democrático de Direito, no qual o abastecimento dos alimentos no ambiente escolar, feito como cumprimento de princípios, representa a garantia e

[31] Nutrientes são componentes dos alimentos que participam da homeostase do organismo; classificam-se em macro e micronutrientes, sendo os macros representados pelos grupos de carboidratos, proteínas e gorduras, e os micros, pelas vitaminas e minerais. Juntos garantem o aporte energético necessário a cada faixa etária, calculado através de equações preditivas, que estimam as necessidades nutricionais para manutenção do balanço energético (consumo x gasto), acrescido da energia necessária para deposição de tecidos – crescimento e desenvolvimento, no caso de crianças e adolescentes (ESCOTT-STUMP & MAHAN, 2000).

afirmação da escola como parte desse **processo de construção** do direito à alimentação escolar.

Trata-se de um processo que dá forma, corpo e alma no progresso do PNAE, grandioso em seu número de atendimento a crianças e em volume de recursos investidos, e umas das mais importantes políticas públicas nacionais, que transita e rompe com a lógica cíclica de políticas governamentais, sobrevivendo à diversidade de partidos e governos e crescendo em aperfeiçoamento em tempos de desenvolvimento da escola pública brasileira, representando um parâmetro de avanço no cenário social brasileiro, não somente por sua solidez, mas principalmente por sua constante evolução, que lhe permitiu adentrar a Política Educacional do Brasil sem perder sua essência social.

Antes de nos aprofundarmos na contextualização do PNAE enquanto programa da Política Educacional Brasileira, entendemos que é imprescindível realizar um apanhado conceitual sobre os principais termos que envolvem essa temática, sendo eles: o **Estado**, a **Política** e a **Política Pública**, desembocando na **Política Pública Social** e **Política Pública Educacional**. Desde já é oportuno salientar que o objetivo da conceituação ora apresentada não é mensurar as forças políticas relacionadas, nem tampouco aprofundar no sentido da ciência social, mas apenas aproximar o leitor à dimensão política no qual o PNAE e toda a sua dinâmica de funcionamento estão inseridos.

3.2 Estado, política e política pública

Conforme já anunciado acerca da tentativa de relacionar os termos adotados pela dimensão política que dinamiza a execução do PNAE, podemos antecipar que o Estado é quem promove a concretização dos direitos sociais por meio de suas instituições (aparato estatal) e das políticas públicas empregadas e coordenadas por elas. Em outro sentido, podemos dizer ainda que o Estado é o instrumentador da efetivação de suas políticas, sendo essas fruto de sua conformação e de suas disputas.

Para melhor compreensão, conceituaremos isoladamente cada termo a seguir com vistas à contextualização do objeto enquanto Política Pública Educacional.

3.2.1 Conceitos de Estado

Muitos são os conceitos e as vertentes políticas em torno da definição de Estado, logo, utilizaremos o limite de melhor entendimento do termo dentro do contexto das políticas públicas, bem como na sua relação com a educação e com o panorama da escrita até aqui apresentado. Nesse sentido, escolhemos, de início, o conceito trazido por Maluf (2006), considerando que é simples, objetivo e completo, em que o autor apresenta o Estado como uma organização, ou sistema institucional e estrutural, responsável por manter as condições gerais da ordem, por meio da aplicação do Direito. Nas suas palavras: “É uma realidade cultural, constituída historicamente em virtude da própria natureza social do homem, que encontra a sua integração no ordenamento jurídico” (MALUF, 2006, p. 4, grifo nosso).

No que concerne à natureza do homem, ou o que John Locke (1998) chama de estado de natureza, é nela que o homem encontra seus direitos, como o direito à igualdade, liberdade e ao trabalho, por exemplo, cabendo ao Estado o papel de reafirmá-los e garanti-los, desde que mediante certos limites, o que possibilita a sua concepção de órgão superior de tutela. Aproveitando a escolha desse filósofo inglês para tratar do termo em pauta, seguiremos apresentando o conceito de Estado trazido por outros filósofos clássicos.

A começar por Thomas Hobbes e seus pensamentos absolutistas contrários a Locke, encontrados em Arruda (2018), uma vez que para ele, a figura do Estado é também a de um ser superior, entretanto ao homem existe a necessidade de domínio de suas lutas e paixões pessoais, em face de seu egoísmo que o coloca no papel de gerador de embates e conflitos com outros homens, ou seja, para Hobbes, o homem não é capaz de viver naturalmente em sociedade, sendo importante, portanto, que ele abra mão de seu estado de natureza e, por meio de contrato hipotético com o Estado, faça cessões de pequenas doses de suas liberdades. Trata-se de uma renúncia de parte da

liberdade do homem natural em favor do contrato social, em que Del Vecchio (2006) complementa que seja uma renúncia completa desse direito originário, deferido a um soberano impositor das leis – o Estado.

Para o sociólogo alemão Max Weber[32], o Estado é, ainda, um território legítimo de exercício da coação física por meio da força. Assim, nota-se que o ideal de Estado retirado da filosofia política está atrelado ao exercício de um poder soberano sobre uma comunidade humana. É a primeira de três relações que apresentaremos de forma breve na sequência, sendo as outras duas a relação de Estado e Nação, e por fim, Estado e Governo, retiradas de Coelho (2014), Arruda (2018) e Maluf (2006).

No que trata da relação Estado e Poder, de início podemos correlacioná-los partindo do termo grafado com inicial maiúscula, no qual o **Estado,** conforme já exposto até o momento, é a organização que "exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território", ou seja, é capaz de exercer influência sobre as decisões das pessoas para com seus comportamentos e ações (COELHO, 2014, p. 13).

No entendimento de Ricardo Coelho (2014), apesar de se tratar de termos inerentes, essa concepção em torno da capacidade de exercício do poder não define completamente o Estado, sendo necessário então fundamentar a noção de legitimidade, já apontado por Weber. A legitimidade é justamente o que diferencia o Estado de outras organizações, como por exemplo, as máfias, que usam da força para disputar o controle, no sentido que, ao Estado, é legítimo o reconhecimento da comunidade ao estabelecimento de regras comuns, administração da justiça e cobrança de impostos, exercendo, somente em último caso, o uso da força física para com aqueles que infringem as regras criadas para serem obedecidas por todos.

[32] Maximillian Carl Emil Weber (1864–1920) foi um sociólogo, historiador e político alemão que, junto com Karl Marx e Émile Durkheim, é considerado um dos fundadores da sociologia e dos estudos comparados sobre cultura e religião. Para Weber, o núcleo da análise social consistia na interdependência entre religião, economia e sociedade (COELHO, 2014, p. 14).

Com a finalidade de impedir que o Estado abusasse desse poder, surgiu a separação funcional de diferentes instituições, que conhecemos hoje como Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, formulados por Montesquieu[33] com as seguintes funções:

> **Legislativa**: produzir as leis e o ordenamento jurídico necessários à vida em sociedade.
> **Executiva**: assegurar o cumprimento das leis.
> **Judiciária**: julgar a adequação, ou inadequação, dos atos particulares às leis existentes (COELHO, 2014, p.15, grifos do autor).

Ainda que funcionalmente separada, a "manutenção da ordem social" Ainda que funcionalmente separada, a "manutenção da ordem social" como função do Estado se dava de forma monopolizada, deixando de ser suficiente para tal a partir dos acontecimentos econômicos e políticos que marcaram o mundo no início do século 20, e se fazendo necessária, portanto, a organização de um novo formato para o estabelecimento do consenso, em que o Estado, empregado dessa tarefa, passou a formular e disseminar um apanhado de valores e normas políticas, culturais e sociais, mantendo seu "caráter classista", mas deixando de ser apenas um "comitê de negócios da burguesia", conforme constatado por Gramsci[34] (ARRUDA, 2018, p. 18). Assim, importa entendermos a relação Estado e Nação, ainda que não haja consenso entre os sentidos e atributos de cada um, caracterizando-os como termos diferentes e "muitas vezes com precedências, sequências, percursos e protagonismos históricos muitos distintos" (ARRUDA, 2018, p. 20).

Com base nessa distinção, Maluf (2006) retoma um conceito isolado e simplificado para Estado: "órgão executor da soberania nacional", mas reconhece que se trata apenas de uma abertura de caminho para um "conceito polêmico do fenômeno estatal". Na relação entre Estado e Nação, o autor

---

[33] Charles-Louis de Secondat, conhecido como barão de Montesquieu, foi um dos grandes filósofos políticos do Iluminismo. Autor de O espírito das leis, livro fundamental da filosofia política contemporânea (COELHO, 2014, p. 15).

[34] Antonio Gramsci (1891–1937) é uma das referências essenciais do pensamento de esquerda no século XX. Membro fundador e principal teórico do Partido Comunista Italiano (PCI), promoveu o casamento das ideias de Marx com as de Maquiavel, considerando o Partido Comunista o novo "Príncipe", a quem o pensador florentino renascentista dava conselhos para tomar e permanecer no poder (COELHO, 2014, p. 57).

concorda com a definição de que o Estado representa a Nação mediante a ótica de sua organização política, ou seja, o Estado “é a Nação politicamente organizada”; nesse sentido, considera que somente a Nação é de direito natural, ao tempo que o Estado não possui autoridade e nem objetivos próprios, pois é “obra do homem” e dos seus ideais (MALUF, 2006, p. 22, 48).

No mesmo cenário distintivo dos termos, contextualizamos a última, porém não menos importante relação: Estado e Governo, em que Torres (2001) assinala que não somente as concepções são diferentes, portanto, não devem ser encaradas como sinônimo, como a noção de cada uma não pode ser reduzida à definição da outra:

> [...] a complexidade do estado moderno não pode ser reduzida à noção de governo. Da mesma forma, a noção de governo não pode ser definida em termos puramente descritivos, como apenas uma coleção de agências, organismos e cargos [...]. Nem pode o governo do estado ser concebido como uma mera coleção de instituições e/ou indivíduos que realizam papeis e funções consideradas necessárias para o funcionamento das sociedades contemporâneas [...] (TORRES, 2001, p. 30).

Ao Governo, cabe a noção de ação da soberania nacional, ou seja, é uma delegação que reúne objetivos necessários para se manter a ordenação jurídica e a gerência pública. Faz parte dos três elementos que configuram o nascimento do Estado perfeito: população homogênea, território certo e governo independente/soberano. A saber:

> ESTADO PERFEITO é aquele que reúne os três elementos constitutivos, cada um na sua integridade. O elemento *governo* entende-se como poder soberano irrestrito. É característica do Estado perfeito, sobretudo, a plena personalidade jurídica de direito público internacional.
> ESTADO IMPERFEITO é aquele que, embora possuindo os três elementos constitutivos, sofre restrição em qualquer deles. Essa restrição se verifica, com maior frequência, sobre o elemento *governo*. O Estado imperfeito pode ter administração própria, poder de auto-organização, mas não é Estado na exata concepção do termo enquanto estiver sujeito à influência tutelar de uma potência estrangeira. Não sendo soberano, não é pessoa jurídica de direito público internacional. Logo, não é Estado perfeito (MALUF, 2006, p. 168).

Antes de seguirmos para o contexto de governo e governabilidade que nos levará aos conceitos de políticas públicas, arriscaremos apresentar a abordagem de Maluf (2006) sobre as características do Estado Federal, não com

o intuito de aprofundar as classificações de Estado, nem mesmo da sua própria essência federativa, mas apenas visando aproximar a teoria à nossa realidade atual: federalismo[35] brasileiro, estruturado conforme o modelo norte-americano. Em resumo, o autor faz os seguintes apontamentos esclarecedores:

> a) As unidades federadas não são *Estados* na exata acepção do termo; segundo a doutrina norte-americana, denominam-se *Estados-Membros.*
> b) O poder de autodeterminação dos Estados-Membros denomina-se *autonomia,* não soberania.
> c) Perante o direito público internacional, a Federação é Estado simples, isto é, uma unidade. Só a União é sujeito de *Direito Internacional.*
> d) No sistema congressual, bicameral, próprio da forma federativa, a Câmara dos Deputados representa a *população nacional*, e o Senado é composto de *delegados dos Estados-Membros,* embora sejam eleitos pelo voto popular, em cada unidade.
> e) O *Distrito Federal* é a sede do governo da União. É também umas das unidades integrantes da Federação [...] (MALUF, 2006, p.181 e 182).

Ainda na seara de classificação do Brasil e, retomando o conceito de governo como conjunto de funções que assegura a ordem jurídica no Estado, salientamos que o governo brasileiro é, conforme os aspectos classificatórios de Maluf (2006), um: Governo de direito, legal e constitucional[36]. Está enquadrado na forma *normal*[37] de República – "governo temporário e eletivo" Democrática – "que todo poder emana do povo" (MALUF, 2006, p. 187-188).

Outrossim, nota-se que a noção de Estado é mais larga que a noção de governo, posto que o Estado envolve as ações de governo. No que tange às classificações supracitadas para o Estado brasileiro, importa complementar que ao Estado constitucional de direito cabe a garantia da pessoa humana e de seus

---

[35] União perpétua e indissolúvel de Estados (BORJA, 1985 *apud* MALUF, 2006). Seus princípios são: **autonomia** – os entes federativos estabelecem suas regras de governo, delimitando o raio da ação do poder federal – e **interdependência** - relaciona-se ao grau e padrões de cooperação vertical existentes dentro da federação.

[36] Governo de direito: é aquele que foi constituído de conformidade com a lei fundamental do Estado. Governo Legal é aquele que se desenvolve em estrita conformidade com as normas vigentes do direito positivo. Subordina-se ele próprio aos preceitos jurídicos, como condição de harmonia e equilíbrios sociais. Governo Constitucional é aquele que se desenvolve sob a égide de uma Constituição, instituindo a divisão de poder em três órgãos distintos e assegurando a todos os cidadãos a garantia dos direitos fundamentais, expressamente declarados (MALUF, 2006, p. 183-184).

[37] Também denominadas *formas puras,* são, conforme Aristóteles, aquelas que têm por objeto o bem da comunidade (MALUF, 2006, pg. 184).

direitos básicos enquanto estruturação da dinâmica política; ao Estado democrático de direito, a garantia de igualdade como objetivo da lei (ARRUDA, 2018), e é nesse terreno que são elaboradas e implementadas as políticas públicas em que o aparato estatal atua focando sua atividade na prestação de serviços que satisfaçam as necessidades e os direitos de dignidade e liberdade dos indivíduos.

Na relação Estado, Governo e Políticas Públicas, correlacionamos, por fim, o conceito de governabilidade, tida por Michel Foucault[38] como uma tentativa de racionalização, ou formas singulares que conduzem o pensamento e ação dos sujeitos, necessária em meio a intempéries imposta pelo Estado (ALENCAR e MOTA, 2018). De cunho institucional e relacional, governabilidade é entendida por Oliveira (2010) como as condições ideais para a manutenção da estabilidade dos governos, sendo essas condições, enquanto ação de **governo**, parte das características das **políticas públicas**, consideradas instrumentos de promoção e efetivação dos direitos sociais por parte do **Estado**.

Assim, destacamos o Programa Nacional de Alimentação Escolar enquanto política pública de Estado e ação governamental de garantia do direito humano (social) de acesso à alimentação escolar (BRASIL, 2009a), que visa não somente incorporar estratégias de segurança alimentar e nutricional na comunidade escolar, como também estimular sua formação educativa, contribuindo para a superação das condições precárias de vida da camada mais pobre que compõe a população brasileira.

Ademais, e conforme Silva, Santos e Soares (2019, p. 7), podemos relacionar dois importantes pensamentos quando percebemos o papel da alimentação escolar no cumprimento da socialização enquanto uma de suas funções, sendo o primeiro deles o pensamento bourdieano, onde “corpos dóceis e obedientes” são formados, bem como no sentido da microfísica, traduzida pelo

[38] Filósofo francês dedicado a reflexão entre poder e conhecimento. Confirmou, por meio de pesquisas de umas de suas fases, denominada “Estética da Existência”, elementos que evidenciaram códigos e normas como características dos sujeitos para a sua convivência em grupo, de modo que sustentassem a estrutura social através desses elementos (ALENCAR e MOTA, 2018, p. 176).

pensamento foucaultiano acerca da alimentação escolar como recurso de incorporação das normas de socialização, a exemplo da formação de filas durante a distribuição das refeições. Para os autores, essa situação permite "perceber a materialidade das condições estruturadas de um habitus[39] na escola, a partir do qual a disciplina e as regras operam por ações de dominação".

3.2.2 Conceitos de Políticas e Políticas Públicas

Para responder à básica pergunta "o que é política", apresentamos, de desde, já uma pequena parte dos textos das obras póstumas de Hannah Arendt (1950) e seu contexto filosófico original, retirados do impresso de Ursula Ludz (2002):

> Pode ser que a tarefa da política seja construir um mundo tão transparente para a verdade como a criação de Deus. No sentido do mito judaico-cristão, isso significaria: ao homem, criado à imagem de Deus, foi dada capacidade genética para organizar os homens à imagem da criação divina. Provavelmente, um absurdo — mas seria a única demonstração e justificativa possível à ideia da lei da Natureza (ARENDT, 1950, *apud* LUDZ, 2002, p. 7).

A constatação da filósofa alemã de origem judaica acerca da "coisa política" é baseada na "pluralidade dos homens", acentuando ainda que "a política surge não no homem, mas sim entre os homens", e que suas características de liberdade e espontaneidade são fundamentais para a criação de um espaço entre eles, tornando possível a verdadeira política, isto é, "o sentido da política é a liberdade" (LUDZ, 2002, p. 3).

Trata-se de uma concepção da política vista pela convivência entre os diferentes, em que as desigualdades absolutas são organizadas pela política frente a uma igualdade relativa, ou seja, existe a organização dos homens – formas individuais semelhantes – para tratar assuntos em comum, a começar pela família que, na prática política, carrega tamanha importância, posto que é assim que o mundo se encontra organizado: sem espaço para o indivíduo,

[39] Interações que se dão em meio a práticas, que, por sua vez, estão alicerçadas em *habitus*. As práticas podem ser interpretadas a partir das condições sociais em que o *habitus*, que lhe é inerente, foi construído, mas, também, dando conta de entender a situação e as condições sociais em que esse *habitus* é posto em ação no presente (SILVA, SANTOS E SOARES, 2019, p. 7). "*Habitus*, não restrito a condicionamentos, mas como uma matriz para infinitas ações (BOURDIEU, 2011 *apud* SILVA, SANTOS E SOARES, 2019).

funda-se com a família um abrigo sólido para os diferentes. Entretanto para a filósofa, essa organização e desenvolvimento de corpos políticos a partir da família são pontos de partida para a ruína da política, uma vez que a pluralidade dos homens se dissolve em um indivíduo apenas ou, em outras palavras, “anula a qualidade básica da pluralidade ou a perde através da introdução do conceito parentesco” (ARENDT, 1950, *apud* LUDZ, 2002, p. 7).

Desse indivíduo-homem origina-se o que se chama depois de Humanidade: o homem em sociedade. Com isso, é possível compreender que a política está em todo lugar e, nem de longe, se restringe ao ato de votar ou mesmo às atividades governamentais. A política está no ser humano que se relaciona em convivência, que “desenvolve uma atividade intelectual” capaz de contribuir para a manutenção ou alteração da concepção de mundo por meio de novas formas de pensar (GRAMSCI, 2001, p. 53) capazes de modificar a realidade. Na obra “Maquiavel, a Política e o Estado Moderno”, esse pensamento é exemplificado por meio do Príncipe de Maquiavel como “forças históricas” (VIANNA, 2020, p. 103) necessárias para o surgimento de um novo Estado, resultado das transformações no governo, sendo que o:

> [...] novo Príncipe não poderia ser, na época moderna, um herói pessoal, mas o partido político. Isto é: sempre e nas diferentes relações internas das diversas nações, aquele determinado partido que pretende (e está racional e historicamente destinado a este fim) fundar um novo tipo de Estado (GRAMSCI, 1989, p. 22, grifo nosso).

De posse dessa introdução filosófica acerca da concepção de “política”, escolhemos para tratar especificamente da sua conceituação polissêmica uma forma mais didática e bastante empregada pelos estudiosos: a língua inglesa enquanto parâmetro de distinção a que se emprega o termo. Em sua tradução literal do termo *politics*, a “política” tem como significado a ciência/jogo propriamente ditos, ou mais especificamente falando, uma categoria de análise do campo científico. Já num contexto diferente, a “política” traduzida do termo *political* está associada às formas de relações políticas praticadas por pessoas/grupos que exercem atividades com base no relacionamento das pessoas enquanto sociedade, sendo que o termo *policy* traduz a forma como essas atividades entrarão em ação, dentro de um contexto mais administrativo,

no qual essa ação deve ser executada mediante uma orientação, como por exemplo a “política de gestão de uma determinada firma”.

Assim sendo, fica claro que a política está intrinsicamente ligada à vida social dos indivíduos, seja a quem tem suas demandas atendidas, seja a quem está no comando e na execução. É o ponto comum entre a intenção e as ações de cumprimento dos objetivos de um governo, realizadas mediante orientações e princípios (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986). Logo, é possível entender também que essas ações são justamente a representação de “políticas públicas”, ainda citadas como “políticas de governo/Estado”, tendo em vista que a dimensão pública das políticas se dá por seu contexto imperativo e porque essas ações estão ancoradas na soberania do poder público.

Em termos mais conceituais, as políticas públicas podem ser definidas como instrumentos e/ou ações do governo enquanto reflexo dos objetivos que estruturam o Estado para atender demandas públicas da sociedade, tais como educação e saúde, entre outras questões de interesse coletivo, através dos agentes da sociedade política (VIANNA, 2020). Para Maria das Graças Rua (2009), as políticas públicas são fruto da atividade do governo no desenvolvimento de políticas e se diferenciam da decisão política, que se refere a uma escolha dentre várias opções, de acordo com as prioridades dos atores envolvidos. Vai além de uma decisão, requerendo estratégias de ação definidas para a sua implantação. Nas palavras da autora, “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública” (RUA, 2009, p. 20).

Para Celina Souza (2006), não existe uma definição única e nem melhor para o que seja política pública. A autora aponta para o surgimento da área de políticas públicas a partir de quatro fundadores: Laswell (1936), Simon (1957), Easton (1965) e Lindblom (1979), sendo que, conforme afirma, a definição mais conhecida é a de H. Laswell: “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24). Acerca dos “pais” fundadores:

> Laswell (1936) introduz a expressão policy analysis (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
> Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.
> Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.
> Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente (SOUZA, 2006, p. 23-24).

Olhando para a definição proposta por Laswell, Arruda (2018) chama atenção para a reflexão de questões consideradas por ela como absolutamente pertinentes quando se trata de políticas públicas, tendo em vista que, se geradas no seio do Estado capitalista, a resposta para a primeira pergunta de Laswell (quem ganha?) apontaria para a classe dominante. Para a autora, uma política é pública quando também auxilia a construção do interesse público, entendendo que esse interesse não é fixo e sim um espaço de debate que garante a inserção da maior parte possível de setores sociais. Nesse sentido, nos apropriamos do conceito de Política Pública apresentado por Repente[40], igualmente trazido por Arruda (2018) para finalizar essa abordagem conceitual, de forma a reiterar, de maneira objetiva, todo o exposto até o presente momento:

> Política Pública é a forma de **efetivar direitos**, intervindo na **realidade social**. Ela é o principal instrumento utilizado para coordenar **programas** e ações públicos. É o resultado de um compromisso público entre o **Estado e a sociedade**, com o objetivo de modificar uma situação em uma área especifica, promovendo **igualdade**. Se não houver políticas concretas para a efetivação e garantia dos direitos, eles ficam apenas no plano das intenções e não se efetivam (REPENTE, 2006, p.1, grifo nosso).

Destarte é possível pensarmos na origem das políticas públicas sociais e educacionais compreendendo que a ação do governo é formulada, implementada e executada a partir dos interesses e das intenções de agentes

[40] REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local é um boletim editado pelo Instituto Pólis para divulgar informações e contribuir na formação de participantes de Conselhos de todo o país e pessoas interessadas em construir e fortalecer espaços participativos e de exercício da cidadania ativa.

políticos. Assim como vimos que, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral é um campo multidisciplinar, desde já inferimos que o mesmo acontece com a **política pública social** em particular em razão do foco nas explicações sobre a natureza e sobre os processos de ambas, nos quais partilham de um interesse comum e muito contribuem para os avanços teóricos e empíricos da área.

Nesse sentido, e considerando de forma reiterada que o Estado é estruturado por pessoas (sociedade) e instituído para a regulação do comportamento dessas, assegurando, portanto, o alcance de cumprimento de seus objetivos políticos, podemos deduzir que o conceito de políticas sociais refere-se às ações implementadas pelo Estado para estabelecer o padrão de **proteção social** por meio da redistribuição dos benefícios sociais com a finalidade de reduzir desigualdades estruturais. Nas palavras de Sônia Miriam Draibe acerca desse sistema de proteção social na América Latina:

> Tanto a herança colonial quanto as primeiras constituições republicanas afirmaram sempre o ideal de um Estado Provedor e tutelar, valores que foram reforçados após a segunda guerra, no interior das concepções mais amplas do Estado Desenvolvimentista. No plano do discurso e das justificativas da sua intervenção, estiveram sempre presentes as promessas de, **através dos serviços sociais públicos e gratuitos universalmente oferecidos, promover a plena integração de todos os grupos da população às condições da cidadania** (DRAIBE, 1995, p. 3, grifo nosso).

Percebe-se, então, que as raízes das políticas sociais estão fundamentadas nos conflitos entre trabalho e capital. Surgem com os movimentos populares do século XIX e as primeiras revoluções industriais (ARRUDA, 2018), em que se forma o Estado capitalista (SERAFIM e DIAS, 2012).

A saber, o surgimento das políticas sociais é atribuído, especificamente, à incapacidade desse sistema capitalista em manter a exploração no nível que ocorria: as indústrias, a troco de mais lucro, passaram a explorar a classe proletária com carga horária de trabalho excessiva, resultando em esgotamento e adoecimento de seus trabalhadores, ficando a cargo do Estado a condução das **ações estratégicas na oferta de benefícios à população** enquanto saída

para lidar com essas “dificuldades impostas pelo próprio sistema de exploração” (VIANNA, 2020, p. 114, grifo nosso).

À essas ações, também denominadas Estados de Bem-Estar Social[41], foram incorporados diversos programas assistencialistas (*welfare*) voltados para atender a população desprovida de acesso a boa parte dos serviços sociais e bens oferecidos pelo emprego. Dentre as áreas contempladas, por esses programas, estão, por exemplo, os programas de pensão social para idosos sem requisitos comuns à aposentadoria (DRAIBE, 1995), que caracterizam ainda as políticas sociais, sob um segundo ponto de vista de Draibe (1995), referente a “promoção social”, no qual fazem parte as ações que garantem o acesso aos bens de consumo por parte da classe trabalhadora, ou seja, ações que são capazes de promover o crescimento e desenvolvimento da economia, que fazem girar a roda do mercado (VIANNA, 2020).

É nesse parâmetro de redução das desigualdades e fator de desenvolvimento social, dentro do contexto de **democracia do Estado**, que a **educação** se caracteriza, sendo ela parte do processo que legitima o Estado e estrutura a sociedade, bem como canal de socialização entre indivíduos, suas culturas e suas formas de convivência.

Para Vianna (2021), é importante que o conceito de política pública educacional, ou política pública social ligada à área de educação, esteja relacionado com o contexto de educação institucional (educação escolar) devido à complexidade de se conceituar educação, posto que não se relaciona apenas com a escolarização, envolve ainda todas as relações aprendidas e ensinadas socialmente, sejam na família, na igreja, na comunidade onde se vive ou nos espaços sociais em geral, passivos de observação e convivência que acabam

[41] É um dos 4 padrões de relação entre Estado e Mercado que dominaram o mundo sucessivamente: Estado liberal, Estado de bem-estar, Estado socialista e Estado neoliberal. No Estado liberal, cabia ao poder público a manutenção da lei e da ordem para que os indivíduos pudessem se dedicar aos seus interesses privados e suas atividades no mercado. No Estado de bem-estar social a intervenção por meio de políticas públicas afim de assegurar um patamar mínimo de igualdade social. No Estado socialista o controle de todo o processo produtivo e econômico encontravam-se sob rígido controle do Estado. O Estado neoliberal surge a partir de ideias para colocar novamente o mundo na rota do crescimento, onde o Estado não intervém nas relações econômicas entre os agentes privados para que o mercado funcione como mecanismo autorregulador.

por tornar possível uma nova forma de criar e produzir cultura, ou seja, ocorre educação. Diante disso, a autora resume as políticas educacionais como “ações do governo voltadas para as questões escolares” (VIANNA, 2021, p. 116).

Nesse mesmo contexto, Amaral (2010) alerta que, ao falarmos sobre políticas educacionais, o princípio de partida deve ser sempre que os sistemas públicos de ensino, organizados, regulados e financiados pelo Estado são o padrão com o qual todos os outros tipos de sistemas são contrastados, o que Wolfgang Mitter, trazido por Amaral (2010, p. 42), chama de “soberania nacional de educação”. Para o autor:

> Políticas públicas em educação vieram a fazer parte da política de infraestrutura social na grande maioria dos países, a qual foi colocada sob total discrição do governo nacional. De acordo com estudos sociológicos nessa área, os Estados criaram sistemas de ensino de abrangência nacional e diferenciados em uma gama de instituições para (re)produzir técnicas culturais (escrita/leitura no idioma vernáculo etc.) e possibilitar que os cidadãos participem do bem-estar econômico nacional (ARCHER, 1984, *apud* AMARAL, 2010, p. 42).

No que tange à relação apontada inicialmente entre democracia e escola enquanto característica da educação e culminando na coisa da soberania, apresento uma reflexão apontada por Mariana Peleje Viana que vai além dos termos até aqui conceituados, em que a escola e as políticas públicas que a alicerçam, tal qual suas capacidades operacionais na formação intelectual e moral dos indivíduos, devem gerar sujeitos que representem e dirijam sua própria classe capazes de se organizar e liderar a luta em prol da constituição de um novo Estado, unido entre ciência e ação, caminhando para o estabelecimento de uma sociedade “de fato democrática e de fato social, hegemônica, sustentada pelo autogoverno de um povo verdadeiramente soberano” (VIANNA, 2021, p. 127).

A percepção da autora, feita ao compreender que a educação é o elemento fundamental na prática democrática, e a democracia, o pano de fundo que deve amparar a agenda das políticas educacionais, partiu de uma discussão

sobre teoria e prática – *filosofia da práxis*[42] –, ou seja, a compreensão acerca da relação entre a real intenção da política e a realidade que a concretiza.

Entendendo, portanto, a educação como direito humano garantido pelo Estado através de políticas públicas fomentadas pelo governo, e ainda usando dos escritos de Vianna (2021), finalizamos essa segunda parte destacando que, no longo caminho histórico de construção e reconstrução do sistema globalizado em que vivemos hoje, podemos ver os passos das conquistas populares, embrionárias do direito social, como potenciais concretizadores da democracia social, na qual o direito da humanidade prevalecerá sobre o direito do capital, tal qual destacamos, e que as políticas educacionais contribuem para a construção do caminho que nos levará à educação que almejamos: pública, gratuita e de qualidade, capaz de atuar para libertar e transformar os agentes que compõem uma sociedade.

Feitas as conceituações e reflexões vistas como necessárias para um melhor acompanhamento do texto, passaremos agora à análise descritiva do momento histórico de criação da política pública brasileira de alimentação escolar, influenciada, especificamente, pela situação de crise econômica e política do país no período entreguerras.

3.3 A construção da Política Pública de Alimentação Escolar

A sequência da escrita, a partir deste ponto, segue correspondendo uma ordem cronológica dos fatos em torno da criação da política pública de alimentação escolar e do movimento legal que institucionaliza o PNAE. Assim como no segundo capítulo desta Tese, a ideia é contextualizar a trajetória do Programa em uma espécie de linha do tempo imaginária, mas agora sob a ótica

[42] A filosofia da práxis é essencialmente discutida na obra de Antonio Gramsci (1891-1937), de imensurável contribuição para a área das políticas educacionais no que se refere à também chamada “filosofia da ação”, intrinsecamente relacionada à formação dos sujeitos, à educação escolar e, portanto, aos estudos sobre a política educacional e seus agentes. É por meio da filosofia de práxis que a soberania do Estado capitalista poderia ser substituída pela soberania do povo através de uma profunda reforma intelectual e moral que ofereceria às massas populares as bases necessárias para a compreensão, a crítica e a superação de sua condição de dominados. Assim, unidos de pensamento e ação – teoria e prática –, a revolução rumo à soberania do povo.

do seu lugar no cenário das políticas públicas, ainda se valendo do pensamento de Norberto Bobbio:

> O espírito do tempo serve para interpretar o presente. O sinal dos tempos serve, por sua vez, para um olhar, temerário, indiscreto, incerto, mas confiante, para o futuro (BOBBIO, 1992, p. 91).

Ao olharmos para os sinais do tempo que perpassam o Programa, nos deparamos com um contexto histórico de lutas e avanços, que se inicia com a **conquista do direito** entre as décadas de 1950 e 1980, em que nesse meio tempo é firmado como Programa Nacional, em 1979. Entretanto, cabe destacar que, para além das lutas e avanços, existem também as contradições que permeiam a história do PNAE, dentre elas a contradição do direito à alimentação escolar já citada aqui e também quando observada pela ótica do seu financiamento, conforme abordado no capítulo anterior. Não é esse o foco principal desse texto, mas importa o destaque, pois a conjuntura de construção das políticas públicas de alimentação, estendida à alimentação escolar, está fortemente relacionada ao contexto de combate à fome, sendo que para os parâmetros de financiamento, esse contexto não se relaciona diretamente.

A fome é e sempre foi um problema para as populações mais pobres e se torna mais preocupante quando o Estado passa por períodos de conturbações, independentemente dos fatores que originam tais períodos, entretanto, um fator comum que pode ser mencionado é a guerra[43]. É tida por Costa (2013) como, apesar de não único, o fator mais poderoso a favorecer o desenvolvimento das crises de capitalismo e da contradição entre o crescimento da produção *versus* a diminuição do poder aquisitivo das classes trabalhadoras. Tanto no seu curso, como no período entre guerras, o resultado expresso, principalmente no setor agrícola, com a queda dos valores de produtos primários, aliado à forte monopolização da economia, foi de uma crise no campo, desempregos e miséria

[43] **A Primeira Guerra Mundial** (1914 a 1918) ocorreu em virtude dos vários problemas que atingiam as principais nações europeias. A participação do Brasil se deu por meio do envio de enfermeiros e medicamentos para os campos de batalha. Em decorrência desse conflito, em 1929, a economia norte-americana entrou em colapso e deu origem ao que ficou conhecida como "A Grande Depressão", atingindo vários países. Com a desvalorização de ações e falências de empresas, o desemprego atingiu quase 30% dos trabalhadores (COSTA, 2013).

das classes operárias entre os anos 1924 e 1930, considerado um período bastante conturbado no setor industrial do Brasil (COSTA, 2013).

No período pós-Segunda Guerra[44], o mundo se voltou para o debate de políticas e ações estratégicas capazes de erradicar a fome e a insegurança alimentar, bem como garantir e manter a paz entre as nações. Foi nesse cenário que surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU), instituída em 1945, em que figuram os governos de grande parte dos países do mundo, estabelecendo-se em cada uma dessas nações conforme as demandas apresentadas por seus governos. No Brasil, a Organização tem representação fixa desde 1947 e junto aos outros 192 Estados-membros, desenvolve suas atividades por meio de programas, agências especializadas e fundos, na busca por atender aos seguintes propósitos:

> 1. Para manter a paz e a segurança internacionais, e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e remover ameaças à paz e para reprimir atos de agressão ou outras rupturas da paz, e realizar por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios de justiça e direito internacional, ajuste ou solução de controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma ruptura da paz;
> 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas para fortalecer a paz universal;
> 3. Alcançar a cooperação internacional na solução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e na promoção e promoção do respeito aos **direitos humanos** e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião; e
> 4. Ser um centro de harmonização das ações das nações na consecução desses fins comuns (ONU, 1945, grifo nosso).

No que tange ao respeito aos direitos humanos, nos deparamos com o nascedouro da política pública de alimentação escolar, mais precisamente por meio da conquista e do respeito ao Direito Humano à Alimentação Adequada, sua “pedra angular” (COSTA, 2013, p. 40), conforme já abordado.

[44] A Segunda Guerra Mundial teve início no ano 1939, quando o exército alemão invadiu a Polônia. De imediato, a França e a Inglaterra declararam guerra à Alemanha. De acordo com a política de alianças militares existentes na época, formaram-se dois grupos: Aliados (liderados por Inglaterra, URSS, França e Estados Unidos) e Eixo (Alemanha, Itália e Japão). Findou após o lançamento de bombas atômicas sobre as cidades japonesas Hiroshima e Nagasaki, em 1945 (COSTA, 2013, p. 35).

Ainda usando do critério estabelecido por Costa (2013) de ações de combate à fome direcionadas à alimentação escolar, nos apropriamos de sua reflexão histórica retirada de períodos-chave[45] na trajetória da política social de alimentação no Brasil para dar sequência na linha temporal de institucionalização do PNAE enquanto política pública, idealizada no governo de Getúlio Vargas, e prevista na Constituição de 1934 por meio do Art. 157, que especificou a aplicação de parte dos fundos garantidos pela União para o "fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, **assistência alimentar**, dentária e médica, e para vilegiaturas" (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Em suma, a emergência por uma política social de alimentação foi verificada no decurso do Estado Novo (1937 a 1945), período em que o país visava à padronização de práticas e hábitos alimentares relacionada à acumulação de capital, tendo em vista que tal política possibilitaria a ampliação do mercado internacional através da importação de itens essenciais da cesta básica. No tocante à política pública de alimentação escolar, esta se insere no contexto de ampliação da educação, dentre outras áreas expandidas, na Era Vargas, e ganha força a partir da década 1940, quando os discursos de combate à fome se destacam, inclusive em nível internacional, e impulsionam a propagação de organizações não governamentais (ONG) com ideais humanitários.

Em paralelo à Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), nova denominação da CME dada pelo governo de Juscelino Kubitschek em 1956, criava-se, no cenário internacional, a Associação Mundial de Luta contra a Fome (ASCOFAM), sediada em Genebra, na Suíça, porém sob comando do brasileiro Josué de Castro, presidente da associação e um dos principais encorajadores e organizadores da luta contra a fome. A CNME voltou a ser alterada em termos de denominação, no governo de Castello Branco, em 1965, nomeada de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE); para além da alteração do nome, as atividades da campanha também mudaram, sendo ampliadas da distribuição de merenda para a assistência e educação alimentar aos escolares

[45] O autor estabeleceu, enquanto eixo longitudinal, cinco cortes transversais como critério de análise da trajetória da política social de alimentação no país, sendo eles: 1934 - 1954; 1955 - 1969; 1970 - 1987; 1988 - 1998; e 1999 - 2012.

em todo o país, com destaque para o surgimento de vários programas internacionais de ajuda alimentar, dentre eles o Programa Mundial de Alimentos, referência ainda nos dias atuais para esse certame.

Tal destaque internacional representou relevância política, social e econômica, passando a despertar no governo federal o interesse pela responsabilidade dos custos operacionais da alimentação escolar. Foi criado, então, com objetivo de angariar recursos financeiros para os projetos voltados ao ensino, incluindo a alimentação escolar, o INDEP – Instituto Nacional de Desenvolvimento e Educação –, por meio da Lei nº 5.537, de novembro de 1968. A pauta do financiamento da educação já foi abordada nesse trabalho, mas cabe a citação da lei em questão, considerando que foi a partir dela que se deu, no ano seguinte, a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Apesar do Brasil viver o que Vasconcelos (2005, p. 443) chamou de “milagre brasileiro” do crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB) no período entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a realidade das condições de vida das classes trabalhadoras era de degradação, segundo o autor, que apontou dados que atestavam que quase 70% da população tinham um consumo energético menor do que as necessidades nutricionais mínimas, resultando na alta prevalência (46,1%) de crianças menores de cinco anos com desnutrição. Aliado a isso, o colapso do capitalismo no cenário internacional e, portanto, o ressurgimento da pauta da fome mundial em face da crise mundial de alimentos.

Todo esse certame culminou na defesa, por parte de organismos internacionais, tais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e UNICEF, da inclusão do planejamento nutricional no planejamento econômico de países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, que respondeu criando o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, e posteriormente, a instituição dos I e II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), responsáveis por oferecer o primeiro modelo de política nacional de alimentação escolar, efetivada em 1979 com o PNAE.

Para a década 1980, histórica no processo de redemocratização do país, destaca-se a criação da Fundação Nacional dos Estudantes (FAE), em 1983, com a “finalidade assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º Graus”, dentre os quais estão previstas melhores de condição de acesso dos usuários à alimentação escolar (BRASIL, 1983). Entretanto, apesar do objetivo de a lei ser de melhoria da qualidade, a FAE, em seus primeiros anos de existência, “mantém o modelo centralizador da política de alimentação escolar”, por meio das atividades de planejamento dos cardápios, aquisição dos gêneros alimentícios e distribuição dos alimentos por todo o país (COSTA, 2013, p. 56).

Com o surgimento da Nova República, em 1985, ressurgiu a esperança de solução para as mazelas nacionais, dentre as quais a alimentação e nutrição, sendo o PNAE um dos programas preferenciais nas Prioridades Sociais para 1985 e Prioridades Nacionais para 1986[46], bem como um dos poucos a continuar funcionando no período final da Nova República (1987-1989), em que “as prioridades sociais foram diluídas em função dos sucessivos planos visando à estabilização econômica do país” (VASCONCELOS, 2005, p. 446). Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, **começava** o processo de descentralização da política de alimentação escolar.

Mantida em caráter centralizado até o ano 1993, teve, com a promulgação da Lei nº 8.913, de 1994, a primeira etapa de um dos mais importantes avanços da sua história: a municipalização da merenda escolar, instituída através da celebração de convênios com os municípios, bem como com a participação das secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, enquanto órgãos competentes ao atendimento do Programa nas redes em que as prefeituras não tivessem aderido à descentralização.

Surgiu em um período intermediário de importantes ações governamentais, em que se destacam as ações de combate à fome e à miséria no país, por meio da proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993, no governo de Itamar Franco (1993-

[46] Dois, dos três instrumentos específicos de intervenção estatal na área de alimentação e nutrição, lançados nos primeiros anos da Nova República (VASCONCELOS, 2005)

1994), bem como da “implantação de um modelo gerencialista para a administração pública federal” (COSTA, 2013, p. 60) com o advento da reforma administrativa do Estado[47], em 1995, no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

De um governo ao outro, Costa (2013) aponta que, mediante esse novo modelo de gestão pública, foi possível notar o enfraquecimento das ações de cidadania, exemplificando a extinção do CONSEA e a criação do Programa Comunidade Solidária, considerado por Oliveira (2003) como a principal estratégia de combate à miséria no governo FHC, mas que tinha como perspectiva a afirmação de que cabia à sociedade o enfrentamento à pobreza, não se tratando, portanto, de uma responsabilidade do Estado, que tinha como competência a articulação e o gerenciamento das ações que fossem efetivadas pela sociedade (OLIVEIRA, 2003).

Também sob o prisma do modelo gerencialista, foi assinada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, que não somente reafirmou a previsão da CF de 1988 acerca da permanência escola e fornecimento da alimentação escolar, como também ressaltou a autonomia administrativa e a gestão financeira das instituições de ensino:

> Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I - igualdade de condições para o acesso e **permanência** na escola;
> Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
> VIII - **atendimento ao educando**, no ensino fundamental público, **por meio de programas suplementares de** material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde;
> [...]
> Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de **autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira**, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, não paginado, grifo nosso).

O ano 1998 marcou a passagem das atribuições da Fundação de Assistência aos Estudantes ao FNDE, com a assinatura da mesma lei que redenomina o Ministério da Educação e Desporto para Ministério da Educação

[47] Elaborada pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira, para tornar a administração pública federal mais eficiente por meio da descentralização de políticas públicas para estados e municípios (COSTA, 2013).

– Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 –, bem como a anulação da necessidade de convênios para repasse financeiro de custeio do programa, por meio da Medida Provisória n° 1.784, de 14/12/98, que passou então a ser feito de forma automática, garantindo maior celeridade ao processo. Parte desses recursos se tornou de caráter obrigatório sua aplicação em produtos básicos de origem regional e advindos da economia local, em atendimento à Medida Provisória nº 2.178, de 2001, com a finalidade de melhorar a qualidade das refeições oferecidas nas escolas, ou nas palavras de Costa (2003, p. 64) “evitar caroços no angu da alimentação escolar”.

Na sequência temporal em paralelo às ações de combate à fome no país, destaca-se a reinserção do discurso de direito à alimentação e segurança alimentar no início do governo Lula, em 2003, por meio do Projeto Fome Zero, carro-chefe de sua campanha presidencial e estratégia principal de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Com a descentralização em processo de consolidação, era preciso viabilizar a qualidade da alimentação escolar, e nesse sentido, o Programa passou a ter, então, a partir de 2005, uma evolução de cunho técnico, quando da conquista pela exigência de nutricionista em seu quadro de profissionais, tal qual na logística de uso dos recursos destinados a ela, resultando na parceria firmada com o Conselho Federal de Nutricionistas – Resolução CFN nº 358, de 18 de maio de 2005.

Destaca-se também, no ano 2006, a criação dos Cecanes - Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar –, fruto da parceria do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para o desenvolvimento de ações e projetos de interesse do Programa e capacitações dos seus atores sociais envolvidos.

Novos avanços surgiram entre os anos 2009 e 2013, com a ampliação da extensão do Programa para toda a rede pública de ensino da educação básica, participantes do Programa Mais Educação (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), e posteriormente, em 2013, para os alunos matriculados em escolas de tempo integral, do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Entretanto, considerando que a parte final da segunda década dos anos 2000 já foi abordada no segundo capítulo desse

trabalho, finalizamos essa linha histórico-cronológica apresentando apenas as seguintes ações de fortalecimento do Programa: aumento do valor repassado para alunos de creches e pré-escolas em 2012, criação de uma seção específica para ações de Educação Alimentar e Nutricional na Resolução FNDE nº 26, em 2013, e revisão da mesma Resolução acerca dos critérios de seleção e classificação de projetos de venda de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, além do estabelecimento de medidas específicas[48] de organização da aquisição desses gêneros.

Dessa forma, nota-se que muitos foram os avanços até a centralidade do Programa nas redes públicas, conquistada por meios receptivos ou impositivos (BITTENCOURT, 2007), partindo da sua abrangência de atendimento ao volume financeiro de recursos disponíveis para sua execução, porém, diante de todo o exposto até aqui, pode-se dizer que o principal aspecto evolutivo do PNAE está na "densidade da concepção do projeto, que superou o conceito de merenda escolar para se tornar alimentação escolar", configurada nesses termos como direito humano e universal (COSTA, 2013, p. 67).

Ainda assim, a oferta da alimentação escolar segue sendo alvo de questionamentos e opiniões que divergem quando se trata do seu papel enquanto fator de qualidade para o ensino-aprendizagem, mantendo atual a reflexão de Abreu (1995) de que o Programa, dentro e fora da escola, é acolhido e qualificado ou recusado e criticado. Podemos enxergar essa ambiguidade partindo da expressão de dois pontos de vista, sendo o primeiro deles apontado por Bittencourt (2007, p. 58), referente à existência deste tipo programa, em âmbito nacional, somente nas escolas públicas, posto que para a autora, a adoção por parte de todas as escolas "refletiria a verdadeira importância da alimentação escolar". O segundo ponto de vista é retirado de Abreu (1995) e diz

[48] A Resolução publicada em 2015 modificou a forma de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e critérios para desempate; definiu os locais onde deverão ser divulgados os editais das chamadas públicas; incluiu o documento para habilitação dos projetos de venda dos grupos formais; estabeleceu que os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar são aqueles publicados na chamada pública; definiu o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o PNAE por entidade executora; estabeleceu novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares; e definiu modelos de edital de chamada pública, de pesquisa de preços de projeto de venda e de contrato.

respeito à presença de programas de alimentação escolar em países desenvolvidos, como nos Estados Unidos, França, Japão, Inglaterra e Canadá, ratificando sua importância para além do enfrentamento à pobreza e à desnutrição. Acerca disso, Collares e Moysés (1989) afirmam que:

> [...] nesses países, a merenda não se restringe ao caráter alimentar. E um programa integralmente incorporado às atividades pedagógicas da escola, facilitando e propiciando a vivência de relações sociais, cooperação, lazer, música e, ainda, a aprendizagem de nutrição, biologia, agricultura, etc (COLLARES E MOYSÉS, 1989, p. 83).

Fato é que, apesar dos questionamentos acerca tanto da sua forma de implementação quanto de sua função pedagógica e assistencial, a constante presença do programa dentro do ambiente escolar tornou-se natural e tem se colocado no caminho que aponta para os avanços sociais no país e à adoção de um caráter universalizado, caminhando lado a lado na evolução da **agenda pública brasileira.**

Em se tratando de agenda, Muller e Surel (2002) afirmam que a sua construção representa o ponto de partida das políticas públicas, sendo, para Melo (2001), um movimento de integração social que constitui as agendas públicas desde a Revolução de 30 e a Era Vargas. De maneira mais objetiva, o autor conceitua agenda pública como toda aquela onde há intervenção direta do Estado em busca de transformações e evolução da sociedade. Como forma de identificar sua evolução no âmbito nacional, o autor elaborou um quadro de apresentação das etapas evolutivas contendo o princípio organizador de cada período e os efeitos esperados da ação pública. Bittencourt (2007), objetivando tornar esse quadro um guia da análise histórica do PNAE, acrescentou uma coluna específica com informações da evolução histórica do PNAE, bem como uma linha sequencial para abordar os fatos ocorridos após a elaboração de Melo (2001).Neste trabalho, reproduzimos esse quadro e, da mesma forma, acrescentamos uma nova última linha, com as informações aqui contextualizadas, seguindo do ponto em que os autores finalizaram no Governo Lula (2003), conforme demonstrado a seguir, por meio do Quadro 2:

Quadro 2 - Evolução da agenda pública brasileira e política de alimentação escolar

	Princípio Organizador das Políticas Públicas	**Efeito Esperado das Políticas**	**Política de Merenda Escolar**
1.Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração Social	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à arena política.	Criação do Ministério de Educação e Saúde. Inicia a fase da merenda assistencial.
2.Populismo (1945-1964)	Ampliação da Participação	Submissão das políticas à lógica do mercado político como moeda de troca política.	Criação da CNA (1954) e da CME (1955).
3.Crise do Populismo (1960-1964)	Redistribuição	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação.	Reformulação do programa pela CNME (1965).
4.Autoritarismo Burocrático (1964-1967) (1967-1973)	Modernização conservadora Crescimento sem redistribuição	Submissão das políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais para crescimento.	O Programa se desenvolve de forma centralizada e de forma irregular.
5.Distensão e transição (1974-1984)	Redistributivismo Conservador: *"Redistribuition with growth"* (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate político.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.	Criação da FAE (1983).
6.Nova República (1985-1989)	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenho de políticas, tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas.	A FAE toma iniciativas de descentralização. Fase da merenda-direito
7.Collor e Franco (1990-1993)	Cesarismo Reformista: reformas como imperativos de "governabilidade".	Restruturação *ad hoc* e pouco consistente das políticas; focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas.	Descentralização das compras.
8.FHC (1994-2002)	Instituir a Boa Governança; ação política como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate político.	Focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas; restauração das bases fiscais; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.	O Programa passa a ser gerido pelo FNDE (1997).
9. Lula (2003-2006) (2007-2010)	Compromisso de manutenção da continuidade das políticas macroeconômicas.	Manutenção da ênfase nas políticas econômicas de estabilização fiscal e políticas focadas.	Programa totalmente descentralizado. Ajuste *per capita* p/ R$ 0,22/dia. 30% para Agricultura Familiar.
10.Dilma (2011-2014)	"Nova matriz econômica" (ANDRADE, 2021) e Inclusão social	Redução de juros, maior intervenção estatal na economia e crédito subsidiado (ANDRADE, 2021).	Aumento *da Per capta:* R$ 0,30 para EJA e R$ 0,50 para AEE.

Fonte: MELO (2001), BITTENCOURT (2007). Adaptado pela autora (2022).

A ideia do quadro partiu de um exercício intelectual feito por Marcus André Melo acerca da história da agenda pública no Brasil, que permitiu ao autor identificar “sete vidas” nessa trajetória, descritas em seu trabalho de análise da evolução dos termos de debate sobre as políticas públicas, no qual o autor enfatizou o conjunto de valores e noções sobre as políticas, moldando a agenda pública desde a sua ação entendida como *nation-building,* ou formação do novo Estado, até a sua ação governamental como instituidora de regras virtuosas desse jogo, com a intenção de favorecer a compreensão acerca dos aspectos gerais de formação e difusão de paradigmas intelectuais de avaliação de políticas, entendendo que essa avaliação:

> [...] não constitui um exercício formal “desinteressado”, à semelhança de um cálculo de custo-benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas -, e que os permite distinguir a “boa” da “má” política. Esses valores e noções fornecem os “termos de debate” sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento (MELO, 2001, p. 11).

Bittencourt (2007) torna possível a visualização desse paralelo entre a evolução da agenda pública brasileira e a construção histórica do PNAE apontando os principais acontecimentos em cada uma das “sete vidas” de Melo (2001), das quais retiramos alguns destaques para ratificar todo o contexto até aqui delineado, finalizando esse olhar voltado à evolução do Programa e abrindo espaço para o conhecimento do atual campo científico sob o qual encontra-se inserido, através do Estado do Conhecimento, item final desse capítulo.

Vimos, portanto, com Melo (2001) e Bittencourt (2007), que a Era Vargas (1930-1945) foi marcada pela incorporação de novos atores ao sistema político, dentre os quais estava o grupo de médicos e nutrólogos responsáveis pelas orientações sobre higiene e preparação dos alimentos, bem como pelo fortalecimento do ideário de construção do corpo e da moral dentro das escolas. Com o advento do Populismo (1945-1960) e a equidade como exigência do mercado político das políticas sociais, esse mesmo grupo, liderado por Josué de Castro, foi responsável pelo fornecimento de dados considerados inaceitáveis sobre a prevalência de desnutrição em crianças e jovens. Em resposta, instituiu-se a política de alimentação escolar, por meio da Campanha de Merenda Escolar

(CME), em 1955, apoiada pela doação dos excedentes de alimentos da supersafra norte-americana pós-Segunda Guerra. A campanha ganha força e se torna popular e, na Crise do Populismo (1960-1964), em que o Estado tenta se expandir, o Programa de merenda passa a exigir maior participação financeira, sendo reformulada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) em 1965, período inicial do Autoritarismo Burocrático (1964-1973) no qual a política de alimentação torna-se assistencial e seus objetivos educacionais deixam de ser relevantes.

Com a Distensão e Transição (1874-1984), esse cenário muda novamente, a merenda volta a ser vista como estratégia para a desnutrição, mas agora aliada à preocupação de disseminar conceitos educativos da nutrição; cria-se então a FAE – Fundação de Assistência ao Estudante, ligada diretamente ao MEC, responsável por grande parte da evolução do Programa no que diz respeito a sua universalização e municipalização, tema do reformismo social democrata da Nova República (1985-1989), o que torna possível à FAE iniciar o processo de descentralização do Programa, fortalecido pela Constituição Federal do país, em 1988, e o estabelecimento das atribuições dos entes federados na garantia do direito à educação por meio dela.

Com excesso de temáticas na agenda pública, os governos Collor e Itamar Franco (1990-1993) precisaram lidar com o consequente efeito paralisia decorrente de tantas reivindicações, entretanto o discurso de descentralização do Programa permanecia conformado, no ano 1995, em três formatos: estadualização, municipalização e escolarização. Iniciava-se o governo FHC (1994-2002) e com ele, maiores estímulos à descentralização e autonomia das escolas, a exemplo da instituição do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e responsabilização do PNAE por parte, agora, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 1997, órgão do MEC.

Os governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) marcaram um período de políticas sociais mais universais e, ao mesmo tempo, mais focadas. O alívio da pobreza exemplifica isso e se torna terreno propício para reajustes financeiros no PNAE. Aumentam-se os valores *per capita,* consolida-se a descentralização

do Programa e fortalece-se o incentivo à agricultura familiar e aos bons hábitos alimentares oriundos do respeito à regionalização da merenda servida nas escolas pública de todo o país. O mesmo se aplica ao primeiro governo Dilma (2011-2014) em se tratando especificamente do PNAE, tendo seus *per capitas* novamente aumentados e expandidos, passando a atender toda a educação básica por meio de normas executivas gerais (técnica, administrativa e financeira) estabelecidas em um só documento: Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.

Ao analisar Andrade (2021), notamos que essa atenção dada ao PNAE não condiz com as questões ligadas às políticas sociais e aos direitos civis no conjunto total da agenda governamental dos dois mandatos de Dilma Roussef, sendo o último deles marcado pelo golpe do *impeachment*, que mudou a composição de governo. De toda forma, a análise de documentos normativos e não normativos ligados ao governo e à candidatura da chapa eleita (Dilma Rousseff e Michel Temer) realizada por Andrade (2021) apontou que:

> Questões ligadas às políticas sociais e direitos civis, por outro lado, obtiveram redução na atenção. Os efeitos das crises econômica e política tiveram impacto na agenda, deixando questões econômicas e administrativas em evidência e tirando a centralidade das demais, além de reduzir a diversidade da agenda que passou a focar em um número reduzido de questões (ANDRADE, 2021, p. 5).

Por fim, salientamos que o período atual (desde 2019) não foi acrescentado ao quadro em detrimento da inviabilidade temporal de uma análise mais aprofundada, como o período e a própria dinâmica do quadro merecem. Assim, buscamos reforçar o conhecimento da temática apresentando o seu campo científico, descrito na sequência.

3.3.1 Campo Científico – Estado do Conhecimento

Tal qual a abordagem de políticas, vasto também é o campo de análise do objeto desse estudo, entretanto, ao considerar o contexto em que a política é tida como uma atividade inerente na sociedade e que esta vive em constante mudanças, entendemos que há sempre espaço para um novo debate. Trata-se da possibilidade de uma visão de mundo (MULLER E SUREL, 2002) diferente, ainda que sobre um mesmo fato.

Nessa perspectiva e, para além dos estudos apresentados na Introdução, apresento, com o **Estado do Conhecimento**, uma revisão bibliográfica da temática de políticas públicas educacionais, com foco para a política de alimentação escolar. Trata-se de uma metodologia, segundo Ferreira (2002 p. 257), "inventariante e descritiva da produção acadêmica e científica" acerca do fenômeno que se pretende estudar. A autora destaca ainda que esse tipo de pesquisa de caráter bibliográfico:

> parece trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas [...] (FERREIRA, 2002 p. 258).

A construção desse Estado do Conhecimento teve início no ano 2019, sendo atualizada em 2022, após novo aprazamento de defesa, ocorrido em face da pandemia da Covid-19. Desta maneira, podemos dizer que a pesquisa se deu em **duas etapas**, em que cada uma delas seguiu o mesmo parâmetro de busca nas bases de dados, sendo a busca por descritores, a seleção por relevância do tema e, por fim, a análise do conteúdo de cada trabalho selecionado. As bases escolhidas foram: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Periódicos da Capes e Banco de Teses e Dissertações da Capes (BTDC), e os números totais de cada etapa estão descritos na Tabela 4:

Tabela 4 – Descritivo metodológico do Estado do Conhecimento

Base de Busca	**Palavras-chave**		
	2007-2018 – Etapa 1		
Português	Programa Nacional de Alimentação Escolar	PNAE *and* Política educacional	PNAE *and* Política de alimentação e nutrição
SciELO	42	00	00
Periódico da Capes	143	11	18
BTDC	351	543	230
TOTAL (1338)	536	554	248
Total após refinamento	27 trabalhos		
Total após triagem de leitura	19 trabalhos		

2019-2022 – Etapa 2			
Português	Programa Nacional de Alimentação Escolar	PNAE *and* Política educacional	PNAE *and* Política de alimentação e nutrição
SciELO	32	00	00
Periódico da Capes	90	13	43
BTDC	70	393	338
TOTAL (977)	**190**	**406**	381

Fonte: A autora (2018, 2022)

De antemão, salientamos que, no que diz respeito ao espaço pedagógico e campo de pesquisa no qual a política de alimentação escolar se encontra, de uma forma geral as publicações seguem uma tendência de ações e estudos limitados e mais voltados para um único aspecto do Programa Nacional de Alimentação Escolar, prevalecendo questões específicas referentes ao modelo de gestão, ou do desempenho dos CAE's, ou do estado nutricional dos escolares e adesão e aceitabilidade destes à alimentação servida na escola, entre outros aspectos isolados do Programa, dos quais prevalece, nos últimos anos da primeira etapa, a relação do PNAE com a agricultura familiar e, da segunda etapa, a relação do Programa com a temática da insegurança alimentar no contexto da Pandemia da Covid-19, que acometeu o mundo todo em 2020 e perdura até o momento de fechamento desse estudo.

Para melhor compreensão acerca da metodologia específica, separamos a descrição de cada etapa:

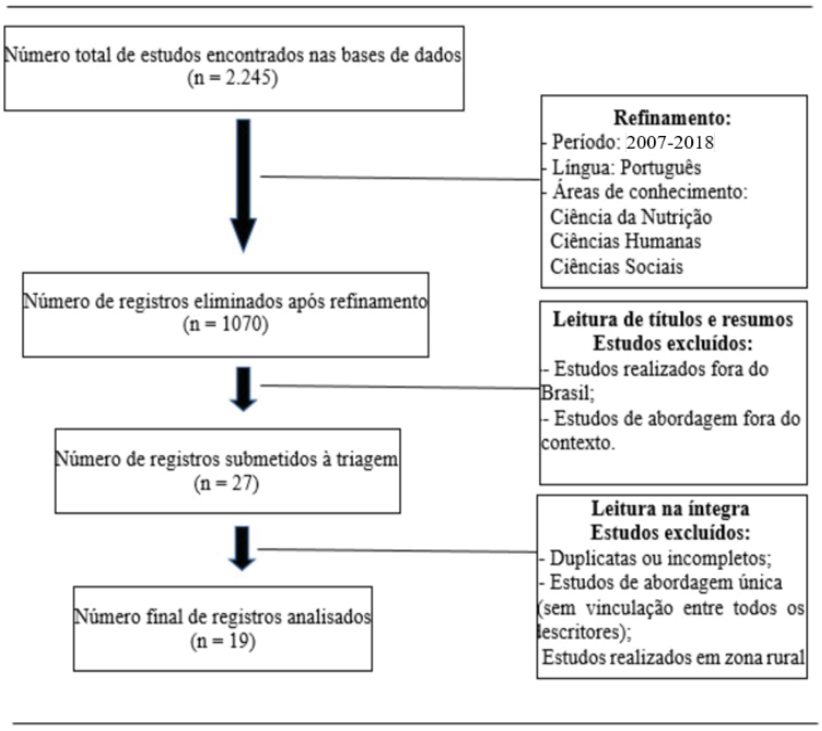
Etapa 1:

Com vistas à organização e padronização da busca, os seguintes descritores foram utilizados: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Política Educacional e Política de Alimentação e Nutrição. A pesquisa executada nas bases resultou, ao final, num total de 19 trabalhos aptos para análise. Foram selecionados estudos na língua vernácula, realizados e/ou publicados no período 2011 a 2018. A identificação inicial gerou um número muito alto de estudos (n = 2.245), fazendo-se necessário, portanto, o uso de refinamentos de

categorias, sendo aplicado o refinamento sobre a área de conhecimento, no qual foram selecionadas as áreas de Ciências Humanas, Ciências Sociais e Ciências da Nutrição, além do período de publicações e linguagem vernácula, conforme já mencionado.

Todos os trabalhos encontrados foram analisados por meio dos títulos e resumos, excluindo-se aqueles que não sugeriram vinculação entre as expressões de Políticas educacionais e PNAE, considerando que “nem todo o material de análise é susceptível de dar lugar a uma amostragem” (BARDIN, 2009, p. 97). O caminho da primeira identificação, bem como da seleção e análise final dos trabalhos, encontra-se descrito na Figura 3.

Figura 3: Fluxograma das fases de identificação dos estudos, triagem e seleção do Estado do Conhecimento – Etapa 1



Fonte: A autora (2019)

No momento da leitura integral dos trabalhos, foram criados quadros - resumo[49] de caracterização com a finalidade de apresentar uma descrição textual resumida e garantir um caminho norteador para que sejam tecidas as

[49] Os quadros estão dispostos nesse estudo como conteúdo pós-textual – Apêndice.

discussões, conforme apontamentos dos autores selecionados. Os Quadros I, II e III (APÊNDICES A, B e C, respectivamente) são referentes à primeira etapa e não seguem a ordem de numeração dos quadros apresentados nesse estudo como um todo, sendo compostos por tipos variados de trabalhos selecionados para análise.

Dos seis estudos descritos no Quadro I, quatro são apresentados como revisão de literatura, além de um estudo de caso e uma análise de questionários. Já no Quadro II, há uma maior diversidade em seus tipos de estudos encontrados, incluindo ensaio crítico, narrativa e estudo reflexivo. Por se tratar de um Banco de teses e dissertações, o Quadro III apresenta em seus trabalhos abordagens mistas, que envolvem, no mesmo trabalho, pesquisas qualitativas e quantitativas, além de um estudo de caso.

Etapa 2:

Para a segunda etapa, os mesmos critérios de organização e padronização da busca foram utilizados, resultando no total de 977 trabalhos para o período de buscas entre 2019 e 2022, conforme demonstrado na Tabela 4. É oportuno informar que essa etapa de busca ocorreu após indicação da Banca de Qualificação deste trabalho, realizada mediante um curto espaço de tempo até o momento previsto para a defesa. Nesse sentido, optamos por selecionar apenas um trabalho de cada plataforma, ou seja, três trabalhos no total. Trata-se de uma metodologia possível para abarcar a atualização do Estado do Conhecimento, ao tempo que aproxima a temática com os eixos norteadores utilizados nesse estudo, contemplando ainda os apontamentos feitos acerca do contexto histórico do Programa nos últimos 3 anos, que se resumiram, basicamente, no novo desenho operacional do PNAE para melhor atender seu público-alvo nesse período de calamidade pública, conforme já apontado no capítulo 2 dessa Tese.

Da mesma forma, foi realizada a leitura integral de cada um dos três trabalhos que compõem o Quadro IV (APÊNDICE D), em que estão dispostas as suas principais informações. O primeiro deles, retirado da base *SciELO*, refere-se a um artigo publicado em 2020 na Revista de Administração Pública

e foi selecionado, dentre duas opções de abordagem da insegurança alimentar durante a pandemia da Covid-19, por apresentar o PNAE diretamente ao contexto da análise proposta. O segundo trabalho remete à abordagem geral desse estudo acerca da percepção do PNAE por seus atores regionais. Por fim, selecionamos uma Tese de doutorado defendida no Programa de Política Social da Universidade de Brasília, que trata o PNAE enquanto Política de Segurança Alimentar.

Para o fechamento desse capítulo, uma síntese de parte dos estudos selecionados, bem como uma breve apresentação do campo específico das duas IFES envolvidas nesse estudo, descritas a seguir.

Apesar de constatarem, em 2008, a escassez de informações para uma completa avaliação do Programa, Sobral e Costa abordaram as mudanças do PNAE enquanto programa de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que visava, além de seu objetivo educacional, ao desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis. Figueiredo (2011), em sua pesquisa sobre a revelação de produção científica no período entre 1990 e 2009 da SAN em escolas atendidas pelo PNAE, apresentou dados sobre as condições das unidades produtoras da merenda que evidenciaram problemas acerca de infraestrutura, instalações, equipamentos, utensílios, higiene e documentação; sobre os manipuladores, os estudos apontaram para um comprometimento da qualidade da alimentação oferecida, considerando diferentes aspectos: condições de saúde, apropriação de conhecimentos e práticas de higiene, enfatizando a relevância de programas de formação para a melhoria do cenário das cantinas.

Peixinho (2013), em sua revisão de literatura, aponta que, após uma ressignificação de política pública, o Programa passou a incorporar em suas estratégias alguns princípios norteadores, dentre eles, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e o respeito aos hábitos e às tradições regionais. Uma pesquisa realizada por Libermann e Bertolini (2015) analisou as tendências de pesquisa do PNAE e encontrou, por meio de revisão sistemática, como temática mais abordada, as relações entre a alimentação escolar e a agricultura familiar.

Buscando entender os significados da alimentação escolar, Paiva (2016) realizou, na Bahia, uma pesquisa qualitativa com registro de observação de campo e entrevistas com os envolvidos nesse processo. Em seus resultados, a autora mostrou que a interpretação dos alunos dialoga com uma crítica comum ao PNAE: saciar aluno é sinônimo de resolução de problemas. Em suas entrevistas, os escolares puderam expressar sua opinião sobre a refeição e enfatizaram que o tipo de preparo escolhido, na maioria das vezes, não combinava com o sentido de recreio escolar.

Em uma nova revisão de literatura, Pedraza *et.al* (2018) analisaram 12 artigos publicados entre os anos 2010 e 2015, dos quais predominaram a temática de inserção do nutricionista no Programa (n=8), seguida da aquisição de alimentos da agricultura familiar (n=7). Os autores destacaram a necessidade de maior atenção à execução do PNAE e de novos estudos avaliativos que auxiliem o aprimoramento dessa execução por parte dos gestores públicos, tendo em vista que a análise apontou para problemas na atuação dos nutricionistas e composição dos cardápios, bem como dos Conselhos de Alimentação Escolar.

Acerca dos estudos selecionados na segunda etapa de buscas do Estado do Conhecimento, iniciamos com as informações trazidas por Amorim, Júnior e Bandoni (2020) em seu artigo sobre estratégias de enfrentamento da insegurança alimentar durante e após a pandemia da Covid-19, no qual, antes de apresentarem as propostas estratégicas, os autores exibiram um diagnóstico de melhora na situação alimentar dos brasileiros entre os anos 2004 e 2013, usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio (PNAD) nos anos 2004, 2009 e 2013, realizada pelo IBGE. Em relação ao enfraquecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional, os autores apontaram três processos para melhor ilustrar esse enfraquecimento:

> 1. Desarticulação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), por meio do gradativo abandono do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). Peças essenciais para o funcionamento do Sisan, ambos foram formalmente extintos por uma medida provisória do presidente Jair Bolsonaro.
> 2. Não realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação de diretrizes e

> prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar (Plansan). Com efeito, o governo federal não elaborou o plano previsto para o período de 2020- 2023.
> 3. O Programa Bolsa Família (PBF), principal programa de transferência de renda do país, teve orçamento e número de beneficiários reduzidos. Entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, houve diminuição de 1 milhão de famílias beneficiadas (de 14,1 para 13,1 milhões), e o orçamento original para 2020 apontava para uma continuidade nesse processo, com diminuição de R$32,5 para R$29,5 bilhões (AMORIM, JÚNIOR E BANDONI, 2020, p. 1137).

Na relação entre o PNAE e a pandemia do coronavírus, os autores ressaltaram duas preocupações com o funcionamento do Programa após a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autorizou a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica durante a suspensão das aulas. A primeira preocupação estava relacionada ao caráter universal do PNAE, tendo em vista a autonomia dada às EEx pela Resolução para decidirem os critérios de elegibilidade do recebimento dos *kits*.

Já a segunda preocupação se dava em torno da manutenção da aquisição dos alimentos da agricultura familiar, bem como da qualidade dos alimentos oferecidos. Reconhecendo o complexo cenário de cumprimento do Programa na garantia do DHAA aos estudantes, os autores dividiram as propostas estratégicas de combate à insegurança alimentar em dois grandes grupos, separados pelo período de suspensão e retorno das aulas presenciais, sendo eles: fornecimento de *kits* de alimentos e/ou refeições; auxílio emergencial aos municípios com IDH baixo e muito baixo; e manutenção e incentivo à aquisição de alimentos da agricultura familiar para o período de suspensão das aulas. Para o retorno às aulas: levantamento de insegurança alimentar entre os alunos na volta às aulas; ampliação do valor per capita repassado; atendimento dos escolares durante as férias e recesso escolar, e manutenção da equidade do PNAE.

O segundo trabalho foi escolhido pela proximidade metodológica desse estudo, ainda que os elementos teóricos e empíricos da pesquisa realizada por Lopes, Basso e Pauli (2020) tenham sido uma contribuição voltada ao amplo debate que envolve a alimentação saudável e a trajetória de luta pelo desenvolvimento agroalimentar sustentável. O artigo objetivou discutir os limites

e as potencialidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Passo Fundo-RS, por meio da percepção dos atores sociais vinculados direta e indiretamente na execução desse Programa em âmbito local/regional. Nessa pesquisa explicativa, os resultados indicaram que os atores sociais entendem o PNAE como um Programa que colabora com a geração de renda no meio rural, beneficiando os agricultores familiares nesse "mercado institucional" (LOPES, BASSO e PAULI, 2020, p. 58). Para além desse resultado, os autores afirmam que o Programa vem contribuindo para a oferta de alimentos saudáveis, e estimulando a agricultura familiar e a sustentabilidade do setor agroalimentar em nível local.

Já o terceiro e último estudo dessa segunda etapa de buscas retoma o contexto histórico do PNAE, no qual Hartmann (2021) analisa o Programa como Política de Segurança Alimentar no Distrito Federal, entre os anos 2016 e 2019. Como resultado dessa pesquisa de doutorado, a autora enfatiza os aspectos de não cumprimento das diretrizes do Programa por parte dos gestores da Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEEDF, dentre eles, o desabastecimento nas escolas e as falhas na execução dos aspectos técnicos de competência dos nutricionistas, bem como a falta de planejamento apropriado e não priorização na alocação dos recursos.

Para além disso, a autora evidencia, a partir de sua análise, a ausência de mecanismos de acompanhamento por parte do FNDE para detectar esse não cumprimento de objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Programa, apontando para a necessidade de aprimoramento desses mecanismos como forma de "coibir irregularidades, constatar problemas e solicitar providências de forma tempestiva" (HARTMANN, 2021, p. 204). Por fim, destaca a seriedade do controle democrático no monitoramento do PNAE, evidenciando também que o Conselho de Alimentação Escolar é o órgão capaz de verificar o cumprimento dos objetivos do Programa, uma vez que, quando atuante, consegue promover o Controle democrático, permitindo a adoção de providências tempestivas no sentido de corrigir rumos do Programa e contribuir para o alcance de seus objetivos.

Após explanação das pesquisas do Estado do Conhecimento, apresentamos as pesquisas que envolvem essa temática nas últimas duas décadas, especificamente nos Acervos Digitais da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade Federal do Acre (UFAC), no intuito de aproximar os campos que demarcam minha caminhada nesse doutorado:

Tabela 5 – Publicações sobre o PNAE nos acervos digitais da UFPR e UFAC

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO					
PERÍODO		**Qt**	**TIPO**	**Qt**	**ASSUNTO**
			Acervo Digital UFPR		
2000 a 2009	08 publicações	67	Dissertação	15	Educação
		30	Tese	15	Nutrição
		15	Monografia Especialização Digital	11	Agricultura Familiar
2010 a 2019	122 publicações	04	Livro	08	Alimentação Escolar
		04	Monografia Especialização	07	Sociologia
		04	Monografia Graduação	06	Políticas Públicas
			Acervo Digital UFAC		
2015		01	Monografia Graduação		Nutrição

Fonte: a autora (2019)

Trata-se de achados que reforçam a ideia de multidisciplinaridade dessa política e da análise de aspectos isolados do Programa, tais como análise temporal da política (STOLARSKI, 2005), implantação da merenda escolar (WSZOLEK, 2011), descentralização (TORRE, 2010), qualidade nutricional da merenda escolar (BORBA, 2014), diálogo entre a alimentação escolar e a agricultura familiar (DINIZ, 2014), promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTIM, 2014), educação nutricional na escola (JUGEND, 2015) e adesão ao Programa (CESAR, 2016). Todos fazem parte do acervo da UFPR.

Em se tratando de pesquisas realizadas no Acre, Abadia *et al.* (2015) apresentam, até o momento desse levantamento, a única pesquisa nessa área presente no acervo da Universidade Federal do Acre. Os autores avaliaram, como Trabalho de Conclusão do Curso de Nutrição desta IFES, o conhecimento de merendeiros sobre segurança dos alimentos em pré-escolas atendidas pelo PNAE no município de Rio Branco. No entanto, cabe ressaltar a existência de outro trabalho de conclusão de graduação sobre o objeto no estado, no qual

Nascimento (2016) apresentou em seu estudo a importância da gestão efetiva do PNAE no Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM Urbano para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

4. DA REVISÃO ANALÍTICA ÀS ESCOLHAS METODOLÓGICAS: a ausência que justifica.

“A realidade é a causa da ciência, sendo o método a forma de interroga-la”

Roland Omnés

A motivação por um estudo de conhecimento mais abrangente em termos de estruturação e funcionamento do PNAE, foi reforçada com a ausência de pesquisas que problematizam a temática, especialmente, no contexto da região norte, reflexo direto para o estado do Acre, representado neste estudo por sua maior cidade: a capital Rio Branco. Reforça-se, para tanto, que o contexto mundial dos anos de 2020 e 2021 impactaram drasticamente a execução dessa pesquisa, tanto a nível operacional, em termos de desenvolvimento dos objetivos primários, que almejava um alcance geográfico das regionais que classificam o estado, quanto a nível pessoal, resultando em um completo atraso na sua reestruturação.

Ainda assim, a busca pela utilização de técnicas de pesquisa permaneceu no intuito de obedecer os critérios de universalidade e coerência lógica que a temática exige, logo, o desenho dessa pesquisa buscou alcançar o nível de estruturação do PNAE possível de ser acessado, considerando a inconstância das aulas presenciais da rede pública, em face da oscilação no percurso da pandemia, sendo ele: a **gestão operacional**, representada pelos responsáveis junto as secretarias de Educação – municipal e estadual, bem como os encarregados diretos pelo Programa: diretores operacionais, nutricionistas e membros do Conselho de Alimentação Escolar, que, juntos, compuseram as dimensões de análise do estudo, descritos detalhadamente mais adiante.

Para Brandão (2001, p. 164) a “arte do pesquisador estaria exatamente na sua capacidade de escolher o instrumento de análise mais adequado ao problema de pesquisa e as possibilidades empíricas do campo de investigação”. Nesse sentido, e de maneira mais detalhada e organizacional, dispomos a seguir uma breve elucidação conceitual do tema de avaliação de políticas, apresentada segundo a concepção de diferentes autores, bem como a abordagem

metodológica desta pesquisa e os aspectos contextuais dos instrumentos de coleta de dados, da amostragem e explanação histórica do *lócus* do estudo.

4.1 **Arcabouço Conceitual Metodológico**

De acordo com as primeiras informações apresentadas na Introdução do trabalho, nosso caminho metodológico foi traçado no sentido de alcançar respostas para as perguntas que envolvem a avaliação da política de alimentação escolar, partindo da percepção e pontos de ação dos gestores locais, inicialmente identificados enquanto sujeitos que compõem o organograma de execução do PNAE nas duas esferas governamentais de Rio Branco.

Iniciaremos elucidando alguns dos principais conceitos e concepções relacionados ao campo de pesquisa que tem a avaliação de políticas enquanto caminho metodológico escolhido. Para isso, utilizo a bibliografia e, portanto, os diferentes pontos de vistas de estudiosos da área, como base teórica para a construção desse texto, no intuito de apresentar o campo e sua complexidade àqueles que não a conhecem, como também de reforçar a importância desses estudos para os constantes e necessários debates que envolvem a temática.

A base comum dos cientistas políticos em relação a análise de políticas públicas é essencialmente de estudos voltados para a tomada de decisões, dos fatores envolvidos nela e das características desse processo em si. Acerca do termo **avaliação**, partimos do sentido da palavra apontado por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), no qual vemos a atribuição de valor como seu conceito literal, ou seja, avaliar significa “determinar se as coisas são boas ou más”, atribuindo valor ao contexto geral da política, que envolve o seu aparato institucional e as suas consequências. Importa destacar a separação entre *avaliação política* e *avaliação da política* feita pelos autores, onde a primeira representa o momento preliminar, no qual se analisam as razões pelas quais uma política se torna preferível à outra e a segunda refere-se, de maneira geral, a pesquisa social propriamente dita e seus métodos, definidos de acordo com os objetivos da política e da avaliação dela.

Para a **avaliação de política pública social**, Draibe (2001) a define enquanto aquela que possui como objeto uma determinada intervenção na realidade social, desenvolvida não no setor privado ou dentro das instituições, mas sim nas esferas públicas da sociedade, ou seja, não ficam restritas às políticas governamentais, no máximo se diferenciam entre políticas, programas e projetos, conforme o grau de abrangência.

Tomando como exemplo de uma política pública governamental brasileira em abrangência, a autora se refere à *política educacional* como termo "mais abrangente da intervenção na educação", no qual o *programa* da merenda escolar representaria uma, dentre várias ações de desdobramento dessa política, e o seu *projeto de descentralização* uma unidade menor ainda dessa ação. Nesse sentido, cabe ao pesquisador a decisão prévia da avaliação a ser realizada, podendo ela ser desde a parte mais restrita até a parte mais abrangente, de acordo com o seu **objetivo**, no qual a autora alerta que o avaliador tenha em mente que se tratam de objetivos diferentes no universo de avaliações de políticas e de programas e que "avaliações rigorosas de intervenções complexas e abrangentes são difíceis" (DRAIBE, 2001, p. 17).

No que tange o objeto desse estudo, a intenção é basicamente de apresentar a influência que a avaliação da política de alimentação escolar em Rio Branco, feita pelos sujeitos que a compõe, exerce no funcionamento da mesma, partindo do princípio defendido por Muller e Surel (2002) que:

> [...] estudar a ação pública não consiste mais verdadeiramente (ver-se-á mesmo se esta questão não perdeu todo seu sentido) em refletir sobre o lugar e sobre a legitimidade do Estado, enquanto forma política abstrata, mas em compreender as lógicas implementadas nestas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, **em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade** (MULLER E SUREL, 2002, p. 7, grifo nosso).

Identificar e compreender a ação pública de uma política remete a um outro desafio intrínseco à sua avaliação, referente a distância entre os envolvidos nessa dinâmica, sendo eles os formuladores dos objetivos e metas da política, aqueles que as aplicam e, por fim, os gestores. É um desafio, pois, conforme Arretche (2001), um programa é resultado de vários acordos, negociações e

barganhas e o seu desenho final corresponderá ao que foi possível obter em algum grau do processo de decisão; isso nem sempre quer dizer que foi o mais adequado. É preciso se ater à característica mutável da administração pública para então garantir que as análises sejam menos ingênuas, entendendo que as políticas e os programas são *modificados* desde a sua implementação.

Diante desses diversos fatores que constituem uma política é que o pesquisador deve basear a escolha pelo melhor tipo de avaliação, seja pela sua natureza, por sua dimensão, pelo momento da análise ou mesmo a etapa especifica a ser avaliada. Acerca disso, Draibe (2001) refere que a distinção entre os **tipos de avaliação** é definida pela relação temporal entre a pesquisa de avaliação e o programa a ser avaliado. Essa relação permite, portanto, classificar as avaliações em dois tipos - avaliações *ex ante* e avaliações *ex post;* trata-se da mesma quantidade classificatória em relação à **natureza das avaliações** – avaliação *de resultados* e avaliação *de processo*, ambas explicitadas na sequência.

As avaliações que são realizadas antes e durante as fases de formulação e preparação dos programas são denominadas *ex ante* ou avaliações-diagnóstico. Visam colaborar com as decisões finais desse processo que precede o início do programa, objetivando ainda estabelecer diretrizes que melhorem a metodologia de implementação do projeto, bem como criar uma linha de base para futuras comparações. Do contrário, as avaliações *ex post* são realizadas durante ou após a execução do programa, com intuito de mensurar seus resultados e efeitos de impactos, bem como de observar os graus de atendimento dele em relação aos seus objetivos (DRAIBE, 2001).

Para além de saber se o programa cumpriu os objetivos, a *avaliação de resultados* busca estimar o quanto e qual a qualidade desse cumprimento. Já as *avaliações de processo* focam nas características relacionadas à sua organização e desenvolvimento, priorizando verificar os fatores que facilitaram ou impediram o programa de atingir “seus resultados da melhor maneira possível” ao longo de todo o processo de implementação (DRAIBE, 2001, p. 20). Nas palavras de Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 110-111):

> A avaliação de processo visa a aferição da eficácia: se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. [...] A análise de impacto, por sua vez, tem uma ambição mais ampla e bem mais complexa (Rossi, et ali, 1977). Ela diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo e tem, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais (Deutscher, 1979; Lima Jr. Et ali, 1978; Tullock, 1978).

Diante disso, retomamos o alerta feito pela autora acerca das decisões prévias do avaliador, entendendo que ele deve conhecer os objetivos ao qual as avaliações de políticas e programas respondem, mediante suas distinções, tais como: objetivos de conhecimento, onde após o levantamento de possíveis hipóteses, faz-se a pesquisa de um dado programa para então relacionar as condições, meios, resultados e impactos da intervenção, o que justifica a utilização do termo *pesquisa de avaliação* em vez de apenas *avaliação,* e objetivos de verificação das ações, seja da eficácia, eficiência e/ou de *accountability*[50]*.*

Bonifácio, Silva e Rocha (2018) reúnem essas informações até aqui apresentadas, resumindo no que eles chamam de “a maneira como se realiza a avaliação de políticas públicas”, onde a classificam em quatro tipos, cada um com objetivos e alcance analítico distinto: *avaliação de produtos e materiais, avaliação de processos, avaliação de eficiência e avaliação de efetividade:*

> A avaliação de primeiro tipo consiste simplesmente na contabilização de materiais e de recursos humanos incorporados a partir da implementação de uma determinada política pública. Já a avaliação dos processos inclui a verificação da correição dos atos administrativos e legais e a otimização da logística. A análise do custo-benefício de uma política pública, a preocupação com o quanto se gasta e o quanto se consegue de resultado é o que usualmente se chama de avaliação de eficiência. Por fim, a avaliação de efetividade consiste em analisar o impacto de uma política pública, ou seja, o quanto essa intervenção contribuiu para a transformação da realidade social dos beneficiários.

---

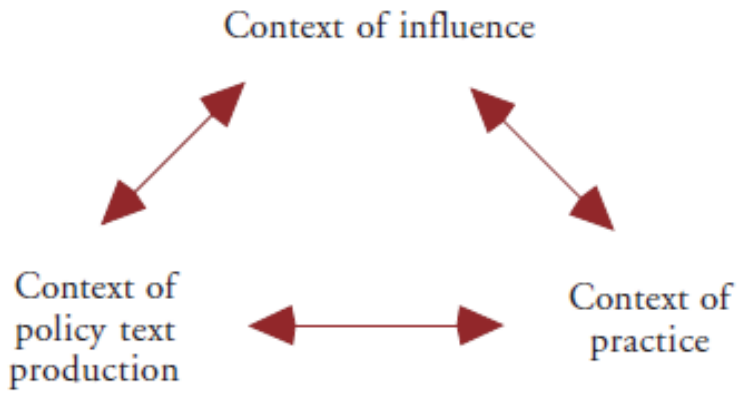
[50] **Eficiência**, do latim “efficientia”, significa no Dicionário Aurélio: “ação, força, virtude de **produzir** um efeito, eficácia”. Para Sander (1995, p. 43) eficiência “é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”. Já a **eficácia** é expressa no Dicionário Aurélio como “algo que produz o efeito desejado, que dá bom resultado” e é definida por Sander (1982, p. 12) como “a capacidade ou potencialidade para alcançar resultados. O termo **accountability,** de origem inglesa e sem tradução exata para o português é usado muitas vezes como o sinônimo de prestação de contas ou responsabilização e associa-se mais a orientações políticas gerenciais do que a uma lógica progressista e democratizante de gestão educacional (SCHNEIDER e NARDI, 2012).

> Assim, apresenta uma visão holística do processo e está em busca de relações de causalidade (BONIFÁCIO, SILVA e ROCHA, 2018, p. 36).

Acerca da caracterização da avaliação de políticas públicas, de um modo geral e complementar ao exposto, os autores indicam que uma das características se refere a posição da avaliação dentro do ciclo de políticas públicas, situada na última fase, uma vez que se trata de uma etapa de síntese dos resultados e revisão de todo o processo realizado.

A saber, o **ciclo de políticas públicas** é uma metodologia pedagógica de compreensão das diferentes fases das políticas públicas. Na análise de políticas educacionais, a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach)*, formulada por Stephen Ball e Richard Bowe, tem sido utilizada desde a sua formulação, em 1992, como referencial teórico-analítico em diversos contextos, em diferentes países. É um ciclo contínuo, definido por contextos inter-relacionados, porém não linear e não possui uma dimensão temporal ou sequencial, sendo eles: o *contexto de influência*, onde geralmente as políticas públicas são iniciadas, o *contexto da produção de texto*, onde os textos políticos representam a política e, por fim, o contexto da prática, onde a política está sujeita à interpretação e produz efeitos que podem gerar mudanças na política original (MAINARDES, 2006), demonstrados na Figura 4:

Figura 4: Contextos do processo de formulação de uma política



Fonte: Bowe *et al.* (1992) *apud* Mainardes (2006)

Trata-se de uma abordagem que:

> [...] destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível (MAINARDES, 2006, p. 49).

Em síntese, percebemos que as pesquisas de avaliação podem acontecer em momentos distintos da política e programas públicos e que, mediante diversas orientações, impõe-se o desafio ao avaliador de ter atenção a todo o contexto no entorno desse percurso analítico, uma vez que para além dos parâmetros históricos, políticos e econômicos, os programas possuem tanto características próprias quanto fatores alheios a eles, contextualizados na relação entre as pessoas, seus interesses, sua moral e ética (DRAIBE, 2001). Além do mais, um estudo de avaliação de políticas públicas precisa agrupar elementos de utilidade social para além dos passos óbvios da ciência e a publicização dos resultados, ou seja, é preciso primeiramente verificar se existe ou não o impacto sucedido da política pública no público-alvo, para então publicizar os resultados, de maneira que facilite a apreensão do conteúdo por parte do grande público (JANNUZZI, 2016).

Conquanto, e na presença de todo o exposto até aqui, ressaltamos que essa é uma pesquisa de avaliação da política pública de alimentação escolar, da natureza *avaliação de processos* (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986) e do tipo *ex post* (DRAIBE, 2001), definida dentro do ciclo de políticas públicas pelo *contexto da prática* (MAINARDES, 2006).

No Brasil, a organização institucional para avaliação de políticas públicas é algo novo e inovador, tendo em vista que somente em 2004 foi criado o primeiro órgão responsável por realizar **especificamente** atividades voltadas para o monitoramento e avaliação de suas políticas, denominado Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais ligado à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), surgida na primeira organização institucional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (BONIFÁCIO, SILVA e ROCHA, 2018). Para Jannuzzi (2015), esse progresso institucional ainda é insuficiente e insatisfatório, quando comparado ao progresso

institucional alcançado por outros países com semelhanças sociopolíticas ao caso do Brasil.

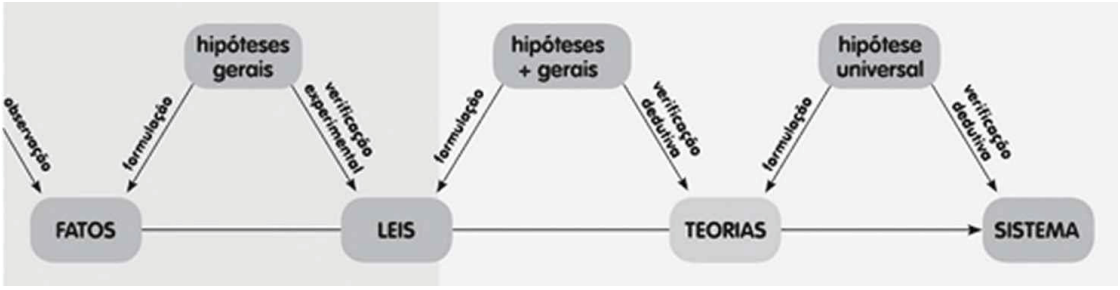
Em se tratando do campo cientifico, Souza e Loreto (2021), por meio de uma revisão sistemática das publicações nacionais nos últimos 10 anos, revelaram que a produção acadêmica acerca da avaliação e monitoramento de políticas públicas estão concentradas principalmente em políticas de âmbito social, no qual as **áreas de saúde e educação se sobressaem**, com ampla adoção da metodologia de cunho qualitativo. É na sequencia desse fluxo que nosso estudo de avaliação está direcionado, sendo o PNAE uma política pública que transita nas esferas sociais, educacionais e de saúde.

Assim, extraímos e fundamentamos nossa abordagem de pesquisa:

4.1.1 Abordagem da Pesquisa

No que Severino (2013, p. 78) chama de “prática científica correta”, o *método* praticado em pesquisas evidencia a aplicação de atividades técnicas operacionais, sendo que na ciência ele é próprio, denominado *método cientifico,* e é fundamental para diferenciar, dentro do processo de conhecimento, a ciência do senso comum e das demais formas de expressão da subjetividade humana, tais qual a filosofia, arte, religião. Nas palavras do autor: “trata-se de um conjunto de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais que permitem o acesso às relações causais constantes entre fenômenos” (SEVERINO, 2013, p 80), representado pela Figura 5:

Figura 5: Estrutura lógica do método científico



Fonte: Severino (2013, p. 79)

Baseado nisso, o autor afirma que a ciência se constitui da aplicação de técnicas e que essas seguem um método, no qual existem elementos gerais que

são comuns em todos os processos de conhecimento, mas existem também diferenças importantes nessa prática investigativa da ciência, como por exemplo a divisão entre as Ciências Naturais e Ciências Humanas. O resultado final são as variadas modalidades de pesquisa possíveis de serem praticadas, dentro das escolhas que impliquem “coerência epistemológica, metodológica e técnica, para o seu adequado desenvolvimento” (SEVERINO, 2013, p. 92).

Para esse estudo foi escolhido a modalidade de **abordagem qualitativa**, que caracteriza identificar, para além das ações individuais de cada grupo de sujeitos da política, a dinâmica dessa relação social movida pelas crenças, percepções e valores de cada um, partindo da ideia trazida por Minayo (2002, p. 22) como resposta à questões muito particulares que esse tipo de pesquisa demanda, onde não se quantifica um nível de realidade, mas insere-se em “um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Para a autora:

> A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, **a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas** (MINAYO, DESLANDES e GOMES 2002, p. 22, grifo nosso).

Aprofundando o contexto acerca dessa diferenciação, Severino (2013) nos remete ao nascimento da ciência, no início da era moderna, em oposição à modalidade metafísica do conhecimento, fundamentada no acesso racional à essência dos objetos reais e na afirmação que nosso conhecimento acerca da fenomenalidade do real é limitado:

> Por isso, toda lei cientifica revestia-se de uma formulação matemática, exprimindo uma relação quantitativa. [...] Mas logo os cientistas se deram conta de que o conhecimento desse mundo humano não podia reduzir-se, impunemente, a esses parâmetros e critérios. Quando o homem era considerado como um objeto puramente natural, seu conhecimento deixava escapar importantes aspectos relacionados com sua condição específica de sujeito; mas, para garantir essa especificidade, o método experimental-matemático era ineficaz (SEVERINO, 2013, p. 92).

Mediante tamanha responsabilidade, encontra-se aqui um novo desafio de pesquisa: o de não cair no que Minayo (2002, p. 16) chama de “endeusamento das técnicas” e suas “respostas estereotipadas” ou ainda, do

contrário, desprezá-las a tal ponto que o resultado seja de um “empirismo sempre ilusório em suas conclusões” ou de “especulações abstratas e estéreis”. Nesse sentido e, ratificando que, conforme Brandão (2001), faz parte da arte do pesquisador exercer sua capacidade na escolha do instrumento de análise mais adequado ao seu problema de pesquisa, mediante as possibilidades empíricas do campo a ser investigado, é que apresentamos nosso método científico: a Análise Situacional (AS).

Trata-se de um método novo, proposto por Adele Clarke em 2003, que tem como objetivo principal aprimorar a compreensão sobre uma determinada situação, partindo da análise das relações envolvidas. Apesar de novo, o método possui raízes filosóficas atreladas ao chamado renascimento da pesquisa qualitativa, onde sociólogos como Barney Glaser e Anselm Strauss, em 1967, motivados pela teorização indutiva e construção de concepções assentados em dados empíricos, criaram a *Grounded Theory*[51] *(GT)*, que evoluiu por gerações, sendo a terceira geração representada pela metodologia Análise Situacional (AS) ou *Grounded Theory* Situacional (ÁSSIMOS e REZENDE PINTO, 2022).

Levantamentos históricos apontam que as duas primeiras gerações da evolução da GT estão relacionadas a busca por ferramentas que melhor analisem e compreendam os “mundos empíricos”:

> A primeira, cujos maiores representantes são seus fundadores, Barney Glaser, Anselm Strauss e alguns de seus seguidores, defende a ideia de conduzir a GT através da coleta de dados por meio de entrevistas aprofundadas, observações etnográficas e diários de campo. Após os dados serem coletados, é feita uma análise por meio de um processo composto por etapas sucessivas de codificação, o que confere uma perspectiva positivista à abordagem. A segunda geração da metodologia GT está atrelada às epistemologias construtivistas. Charmaz (2009), uma das principais autoras dessa geração, entende que os fundamentos construtivistas da GT residem no uso de suas ferramentas para compreender mundos empíricos através de abordagens mais abertas, utilizando-se estratégias mais flexíveis e heurísticas. Sua base construtivista “...estabelece a prioridade nos fenômenos do estudo e vê tanto os dados como a análise como tendo sido gerados a partir de experiências compartilhadas...” (ÁSSIMOS e REZENDE PINTO, 2022, p. 525).

[51] A Grounded Theory é uma abordagem metodológica da pesquisa qualitativa, e, traduzindo, significa "Teoria Fundamentada em Dados". O Interacionismo Simbólico é o referencial teórico muitas vezes adotado quando pesquisas nesta abordagem são utilizadas (NICO *et al., 2007)*.

A AS tem como maior contribuição inovadora a possibilidade de se trabalhar uma situação investigativa completa focada na análise que vai além do sujeito portador do conhecimento, concentrada de forma plena na situação investigada, capturando as complexidades, clareando processos desiguais de mudanças, tudo como objetivo de apontar as contradições, irrelevâncias e ambivalências (ÁSSIMOS e REZENDE PINTO, 2022).

É nessa perspectiva que buscamos fundamentar essa pesquisa ao conhecimento cientifico, no qual objetivamos avaliar a política de alimentação escolar, a nível local, por meio da percepção dos sujeitos nela envolvidos, enquanto questão norteadora, respeitando umas das revelações apontadas por Minayo (2002, p. 12) acerca da história da ciência: o que se foi “produzido em um determinado momento histórico com toda a relatividade do processo de conhecimento”. Assim, apresentamos na sequência os instrumentos escolhidos para a realização do **trabalho de campo**, tido como a construção da teoria por meio da exploração de confirmações ou refutação de hipóteses, que compõe o momento relacional e prático da pesquisa.

4.1.2 Instrumentos de Coleta e Categorias de Análise

As dimensões que direcionaram os instrumentos de coleta dessa pesquisa resultaram das principais dimensões características estruturais do PNAE, sendo elas: seu aspecto organizacional de gestão – gestão direta, o atendimento e condições de trabalho – agentes da política e o controle social - conselhos. Destarte, foi pensada em uma técnica que, de maneira simples e abrangente, possibilitasse o levantamento de dados analíticos referentes às características de funcionamento da política local, retiradas das percepções dos sujeitos que atuam diretamente nela. Assim, definimos que as **entrevistas**, acompanhadas de **sondagens de opinião**, seriam, juntas, a melhor forma de apreender esses dados.

No fluxo de todo o contexto apresentado nesse capítulo, zelamos pela coerência na escolha do melhor método para operacionalizar a investigação, bem como atender a idealização desse tipo de abordagem metodológica, levando em conta os aspectos que foram considerados na sua elaboração. Para

Clarke (2003), diferentes métodos de pesquisa em AS podem produzir dados, entretanto, alguns deles devem ser priorizados, tais como a análise documental, a observação etnográfica e a entrevista, no qual, em se tratando especificamente desse estudo, foi escolhida a **entrevista semiestruturada**, amplamente utilizadas em pesquisas qualitativas, onde o sujeito da pesquisa encontra espaço para se expressar sobre o tema pesquisado (FLICK, 2004).

Para Minayo (2014):

> [...] o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistema de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais especificas (MINAYO, 2014, p. 63).

No que diz respeito as categorias de análise, e conforme já indicado na apresentação do Capítulo, tomamos como parâmetro principal de escolha a **possibilidade de acesso** à categoria, entendendo que, apesar de se tratar de um recorte dos níveis que estruturam completamente[52] o PNAE, a análise fundamentada na percepção dos gestores do Programa, incluindo os representantes municipal e estadual – Secretários de Educação, diretores operacionais, equipe técnica de nutrição e membros do CAE, tornaria possível avaliar a política em Rio Branco, dentro das condições que o atual cenário[53] da pandemia da COVID-19 vem impondo à sua execução, em Rio Branco.

A Tabela 6 apresenta, de forma didática e relacional, toda essa concepção metodológica, de acordo com as dimensões e representação das categorias de análise, bem como com a metodologia escolhida para tal e forma especifica de obtenção dos dados que serão analisados.

---

[52] Em geral, o PNAE possui **três níveis de estruturação**: gestão operacional, agentes da política e público alvo. Para esse estudo, não deixamos de reconhecer a relevância da análise completa do Programa, no qual a escola estaria envolvida, por meio do acesso às merendeiras, professores, gestores escolares, bem como o público alvo e o produto final da política: os alunos e as refeições oferecidas a ele durante sua permanência na escola.

[53] Desde o início da pandemia, o sistema público de ensino de Rio Branco vem sofrendo constantes alterações na decisão de abertura das escolas e funcionamento das aulas, suspensas no dia 17 de março de 2020, após confirmação de casos de Covid-19. Os anos letivos de 2020 e 2021 aconteceram, em grande parte, de forma remota, contando ainda com atrasos na retomada das aulas presenciais em decorrência de greve dos trabalhadores da Educação. Para informações legais detalhadas: Decreto nº 7.225 (ACRE, 2020a).

Tabela 6 - Categorias de análise e Instrumentos de apreensão de dados

Dimensão de análise	Categoria/ Representação	Metodologia	Apreensão de dados
Gestão	SEE* SEME*	Análise Situacional	Entrevista e Sondagem de opinião
Condição de trabalho	Gestores operacionais e Nutricionistas		
Controle Social	Conselho de Alimentação Escolar		

*SEE – Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Desporto.
**SEME – Secretaria Municipal de Educação.

Fonte: a autora (2022)

Vários são os esforços e cuidados pensados para minimizar as dificuldades comuns das interações de pesquisas, uma vez que a entrevista, enquanto forma privilegiada de interação social, está sujeita ao mesmo tipo de dinâmica relacional da própria sociedade, composta de práticas, simplicidades e omissões que pontuam o cotidiano investigativo. Trata-se de, acima de tudo, "uma conversa a dois" (MINAYO, 2010, p. 261) e se apresentam de formas diferentes, classificadas conforme seu teor de organização, dentre os quais Minayo (2010) destaca a *sondagem de opinião, entrevista semiestruturada, entrevista aberta ou em profundidade, entrevista focalizada e entrevista projetiva.* Para o nosso processo investigativo, optamos pela forma semiestruturada combinada com a sondagem de opinião.

A modalidade de *entrevista semiestruturada* obedece a uma espécie de roteiro físico pré-estabelecido pelo pesquisador, no qual as questões são sequenciadas de forma lógica, visando garantir uma abordagem mais segura, mesmo aos investigadores mais inexperientes (MINAYO, 2010).

O roteiro de perguntas que utilizamos nessa investigação foi adaptado de Bittencourt (2007), no qual foram incluídas perguntas mais especificas para aproximação do objetivo geral da pesquisa em tela; ao final, o Roteiro de Entrevista e Sondagem de Opinião[54] (APÊNDICES E e F, respectivamente) ficou composto por 16 perguntas-guia, seguido de 6 pontos de ação a serem avaliados

[54] Na *Sondagem de opinião* o questionário é totalmente estruturado e a escolha do informante está condicionada a responder perguntas formuladas pelo pesquisador/investigador (MINAYO, 2010).

(numa escala de 1 a 10) de acordo a intensidade de realização de cada uma, conforme percepção dos entrevistados.

Não diferente de todo o contexto de uma pesquisa, a entrada no campo pode ser dificultada ou até mesmo inviabilizada por obstáculos comuns dessa etapa. A efeito de cuidado e diminuição dessas dificuldades típicas da interação empírica, antes de entrar em campo levamos em conta algumas considerações práticas apresentadas por Minayo (2010): a *Menção do interesse da pesquisa e Apresentação da credencial institucional*, ambos presentes no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE[55], para além das informações padrão estabelecidas pela UFPR.

Para mediação da conversa, consideramos ainda:

> - *Explicação dos motivos da pesquisa* em linguagem de senso comum, em respeito aos que não necessariamente dominam os códigos das ciências sociais.
> - *Justificativa da escolha do entrevistado*, buscando mostrar-lhe em que ponto e porque foi selecionado para essa conversa.
> - *Garantia de anonimato e de sigilo* sobre os dados [...]
> - *Conversa inicial* a qual alguns pesquisadores denominam "aquecimento". Visa quebrar o gelo [...] (MINAYO, 2010 p. 264)

Nos atentamos também para algumas considerações apresentadas por Neto (2002), a primeira relacionada a *aproximação* com as pessoas da área selecionada pra o estudo. Para além do fato da cidade de Rio Branco ser considerada uma "cidade pequena", não sendo difícil, portanto, encontrar essa aproximação, outros fatores colaboraram para que esse não fosse um obstáculo, por exemplo os laços criados e o respeito estabelecido nas parcerias entre a UFAC e os campos de estágio do curso de nutrição, dentre os quais estavam os setores de execução da alimentação escolar do Estado e Município.

Porém, cabe salientar que esse mesmo fator influencia um outro aspecto destacado pelo autor, referente à *postura do pesquisador em relação à problemática a ser estudada*, no qual o autor alerta que:

---

[55] Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE - documento no qual é explicitado o consentimento livre e esclarecido do participante e/ou de seu responsável legal, de forma escrita, devendo conter todas as informações necessárias, em linguagem clara e objetiva, de fácil entendimento, para o mais completo esclarecimento sobre a pesquisa a qual se propõe participar (RESOLUÇÃO CNS Nº 466, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012).

> **Às vezes o pesquisador entra em campo considerando que tudo que vai encontrar serve para confirmar o que ele considera já saber**, ao invés de compreender o campo como possibilidade de novas revelações. **Esse comportamento pode dificultar o diálogo** com os elementos envolvidos no estudo na medida em que permite posicionamentos de superioridade e de inferioridade frente ao saber que se busca entender. **Além disso, esse procedimento também gera constrangimentos** entre pesquisador e grupos envolvidos, **podendo implicar no surgimento de falsos depoimentos** e propiciando uma posição de defesa das ideias e valores desses grupos (NETO, 2002, p. 55-56, grifo nosso).

Ainda assim, e partindo do princípio que é no processo de trabalho de campo e das fases exploratórias predefinidas que são criados e fortalecidos os compromissos firmados entre pesquisador e população pesquisada, nos atemos a última consideração apresentada pelo autor, o *cuidado teórico-metodológico com a temática a ser explorada*, concordando que a atividade de pesquisa não está restrita a escolha de técnicas refinadas para obtenção e apreensão dos dados, reforçando nosso parâmetro de escolha para o uso da entrevista enquanto técnica, correspondendo a primeira etapa de formação do corpus de pesquisa, que se entrelaça a formação da amostragem teórica no qual se decidem o roteiro de condução do processo investigativo (ÁSSIMO e REZENDE PINTO, 2022) e quais pessoas entrevistar, denominada por Flick (2004) como amostragem de casos, descrita na sequência.

4.1.3 Definição da Amostra

Segundo Becker (2007, p. 83) todo pesquisador e seu “empreendimento cientifico” precisam de uma amostra como recurso de convencimento das pessoas para explicar “alguma coisa sobre toda a classe”, entendendo que não há possibilidade de “agarrar tudo”, tal qual de passar a eternidade executando a investigação do objeto de estudo, fazendo-se necessário tomar atalhos, ou seja, definir a amostra de um estudo significa escolher uma parcela da população/universo em busca do alcance de resultados com uma precisão mais completa.

Nesse caso, o universo da temática escolhida é representado por todas as classes atuantes no funcionamento do PNAE, o que tornaria inviável uma pesquisa de totalidade de indivíduos, requerendo para tanto a seleção de uma

amostragem, que para esse estudo foi escolhida do tipo *não probabilística por acessibilidade ou conveniência,* conforme Marafon *et al.* (2013):

> Os tipos de amostragem não probabilística mais conhecidos são:
> **Amostragem por acessibilidade ou conveniência:** constitui o menos rigoroso de todos os tipos de amostragem e é destituída de qualquer rigor estatístico. O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso e admite que possam representar o universo. **Esse tipo de amostragem é aplicado em estudos exploratórios ou qualitativos em que não se requer elevado nível de precisão;**
> Amostragem por tipicidade ou intencional: consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população. A principal vantagem no uso desse tipo de amostragem está nos baixos custos de sua seleção; porém, requer considerável conhecimento da população e do subgrupo selecionado;
> Amostragem por cotas: esse é o procedimento não probabilístico que apresenta maior rigor. De modo geral, é desenvolvido em três fases: a. classificação da população em função de propriedades tidas como relevantes para o fenômeno estudado; b. determinação da proporção da população a ser colocada em cada classe, com base na constituição conhecida ou presumida da população; c. fixação de cotas para cada observador ou entrevistador encarregado de selecionar elementos da população a ser pesquisada, de modo que a amostra total seja composta em observância à proporção das classes consideradas (MARAFON *et al.*, 2013, p. 122, grifo nosso).

Para os autores, esses tipos de amostragens são mais usais em pesquisas qualitativas, ao tempo que em pesquisas quantitativas a amostragem probabilística é “o tipo mais característico” (p. 123). O parâmetro de escolha para esse tipo, **nessa pesquisa**, também está de acordo com seu achado sobre uma das principais vantagens da amostragem não probabilística: o “tempo despendido”, considerando o contexto exposto anteriormente acerca da situação do mundo no momento da escrita dessa tese, uma vez que, conforme Minayo (2014) é definitiva a relação posta entre o campo de estudo e o seu investigador, posto que em todo o processo do conhecimento há implicação da visão de mundo de ambas as partes.

Acerca dessa relação, Becker (2007) nos lembra que é comum, porém enganosa, a expectativa gerada em torno da completa descrição daquilo que se investiga e que esse anseio ilusório de completude se tornou mais forte na convivência do campo social a partir da manipulação dos dados feita com técnicas de análise em grande escala. No entanto, a essência do objeto das Ciências Sociais é puramente qualitativa (Minayo, 2002) e:

> A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante. Essa mesma realidade é mais rica que qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que possamos elaborar sobre ela. (MINAYO, 2002, p. 15).

Diante de tudo e considerando, portanto, que uma boa amostragem é a que torna possível abranger a totalidade do objeto investigado em suas múltiplas dimensões (MINAYO, 2014), este estudo é composto pela seguinte amostra:

Tabela 7 - Amostra por dimensões analíticas

Dimensão de análise	Categoria/ Representação	Quantitativo	Total da Amostra
Gestão	SEE* SEME*	02 secretários	08 sujeitos
Condição de trabalho	Gestores operacionais e Nutricionistas	02 gestores 02 nutricionistas	
Controle Social	CAE	02 membros CAE	

*SEE – Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Desporto.
**SEME – Secretaria Municipal de Educação.

Fonte: a autora (2022)

4.2 *Lócus* do Estudo

Seguindo a proposta de contextualização de parte dos itens que compõem essa tese, apresentamos o *lócus* do estudo por meio de uma abordagem histórica, que visa aproximar o leitor e fazê-lo (re)conhecer o estado do Acre e suas raízes.

4.2.1 O estado do Acre

"O Acre existe?"
Não somente existe, como "lutou para ser brasileiro"!

Essas são máximas comuns quando o assunto é o Acre. A primeira nos remete a um processo de negação histórica vivida pelo estado desde a sua origem, midiatizado negativamente através de circulação nas redes sociais da expressão "o Acre não existe". A segunda representa a máxima no qual se forjou a identidade de sua população, onde o acreano escolheu e lutou para ser brasileiro.

Localizado no extremo sudoeste da Amazônia, o Acre corresponde a 4% da área amazônica brasileira e a 1,9% do território nacional e é um dos estados da região Norte do país; faz divisa com duas das 27 unidades federativas brasileiras – Amazonas e Rondônia e fronteira com dois países – Bolívia e Peru, dos quais o território acreano pertencia até **1903**, quando se expõem os fundamentos para a estruturação do **Estado Independente do Acre**[56], proclamado após a revolta popular de seringueiros comandada por José Plácido de Castro, contra a Bolívia, denominada Revolução Acreana:

> Decreto nº1. Cidade do Acre [Puerto Alonso], 26 de janeiro de 1903.
> José Plácido de Castro, Governador acclamado e Commandante em Chefe do Exército do Estado Independente do Acre.
> Decreta:
> A justiça civil, a criminal e a comercial do Estado independente do Acre ficarão sujeitas às disposições dos códigos, leis, decretos, etc, dos E.U do Brasil até que seja promulgada sua constituição.
> Art. 2º. Serão válidos os títulos de propriedade definitivos ou provisórios até o presente expedido pela Bolívia ou pelo Estado do Amazonas, antes da ocupação do Acre por esta república.
> Art. 3º. Fica sendo a língua oficial do Estado a portugueza.
> Art. 4º. Fica considerado como typo monetário oficial do Estado Independente do Acre o mesmo dos E.U. do Brasil, sendo o papel moeda dessa paíz válido aqui.
> Revogam-se as disposições em contrário (CALIXTO, 2003, *apud* UGALDE, ROWEDER E FARIAS, 2021, p. 20)

Meses após, se deu a assinatura do Tratado de Petrópolis, formalizando então a troca de territórios entre Brasil e Bolívia, que recebeu parte da terra entre o rio Madeira e rio Abunã, áreas do Amazonas e Mato Grosso, em troca da ocupação por parte do Brasil do Território Federal do Acre (ACRE, 2009); o mesmo aconteceu com o Peru, que reivindicava para além do território do Acre, parte de terras amazonenses, o que culminou em mais um conflito armado e nova vitória do exército brasileiro e retirada das tropas peruanas.

A história do Acre se estabelece mediante um longo período de conflitos, bem como de contribuições dadas na economia do país, destacando-se a exportação da **borracha** para mercados norte-americanos e europeus, que passou a compor os planos dos fomentadores da modernidade e que, “à medida

[56] Sendo os limites do Estado Independente traçados somente no 3° decreto, datado de 28 de janeiro de 1903 e, com isso, tem-se mais um princípio para a formação do Acre com a delimitação dos seus limites e fronteiras.

que o processo de vulcanização[57] possibilitava um uso industrial da goma elástica", maiores eram os investimentos no setor (CALIXTO, 2003, *apud* UGALDE, ROWEDER E FARIAS, 2021, p. 11).

Começa então a luta popular pela autonomia, a qual refletia a insatisfação do povo acreano com a submissão econômica e política imposta pela União, que os impedia de escolher seus próprios governantes e obrigavam a repassar para o governo federal o dinheiro da extração da borracha local (ACRE, 2018). O movimento perpassou pela reforma política de 1920, marcante pela origem a primeira capital do Território – Rio Branco.

Nas décadas seguintes o movimento perde forças e volta impulsionado somente nos anos 50, com a criação do projeto de lei do ex-governador José Guiomard dos Santos para transformar o Território do Acre em Estado, chegando ao Congresso Nacional em 1957, sendo aprovado e vigorado somente em 1962, no governo de João Goulart, por força da Lei Federal nº 4.070 que eleva o Acre à categoria de Estado (BEZERRA, 2006).

Como estado da federação, o Acre passa a ser governado pelos três poderes: **executivo**, centralizado no governador, **legislativo**, por meio dos 24 deputados que compõem a Assembleia Legislativa do Acre e **judiciário**, com o Tribunal de Justiça do Acre como maior corte; teve sua constituição promulgada em 1989 com um corpo formado por 223 artigos, obedecendo, segundo seu preâmbulo, ao "ideário democrático, com o pensamento voltado para o povo, inspirada nos heróis da revolução acreana" (ACRE, 1989, p. 1).

O Acre segue existindo e possui uma população estimada de 906.876 pessoas (IBGE, 2021), a terceira menor população do país, distribuídas nos seus 22 municípios, totalizando aproximadamente 164.173,431Km² de extensão, conforme mostra a Tabela 8:

[57] Método criado em 1839 pelo norte-americano Charles Goodyear, acelerou o crescimento da indústria automobilística, e o uso dos pneus de borracha aumentaram a procura por áreas produtoras do látex, que passou a ser matéria prima das indústrias internacionais. "Assim, o aumento do consumo do látex nas indústrias internacionais fez com que aumentasse consideravelmente a produção da borracha, e a região do atual estado do Acre era riquíssima em hevea brasiliensis". (UGALDE, ROWEDER E FARIAS, 2021, p. 12).

Tabela 8 - Divisão territorial do Acre

Mesorregiões e Regionais	Munícipios	Área territorial (hectares)	% na área do Estado
Mesorregião Vale do Acre		7.867.520,10	47,94
Regional Purus	Manoel Urbano	4.053.180,00	24,70
	Santa Rosa do Purus		
	Sena Madureira		
Regional Baixo Acre	Acrelândia	2.225.048,80	13,56
	Bujari		
	Capixaba		
	Plácido de Castro		
	Porto Acre		
	Senador Guiomard		
	Rio Branco		
Regional Alto Acre	Assis Brasil	1.589.291,30	9,68
	Brasiléia		
	Epitaciolândia		
	Xapuri		
Mesorregião Vale do Juruá		8.544.851,10	52,06
Regional Juruá	Cruzeiro do Sul	3.194.472,80	19,46
	Mâncio Lima		
	Marechal Thaumaturgo		
	Porto Walter		
	Rodrigues Alves		
Regional Tarauacá-Envira	Feijó	5.350.378,30	32,60
	Jordão		
	Tarauacá		

Fonte: a autora, com dados de Acre (2017)[58]

Seus dois maiores municípios, Rio Branco e Cruzeiro do Sul, garantem a divisão oficial por **Regiões Geográficas Intermediárias**[59], que representam um agrupamento de regiões geográficas articuladas por meio da influência de um ou mais centros urbanos, chamados Regiões Imediatas, demonstradas por meio da Tabela 9.

[58] Última edição do "anuário de bolso" Acre em números, criado em 1999. Disponíveis em: http://acre.gov.br/acre-em-numeros/

[59] A Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017 apresenta um novo quadro vinculado aos processos sociais, políticos e econômicos sucedidos em território nacional desde a última versão da Divisão Regional publicada na década de 90 e correspondem a uma revisão das antigas mesorregiões, que estavam em vigor desde a divisão de 1989. Já as regiões geográficas imediatas substituíram as microrregiões (IBGE, 2017).

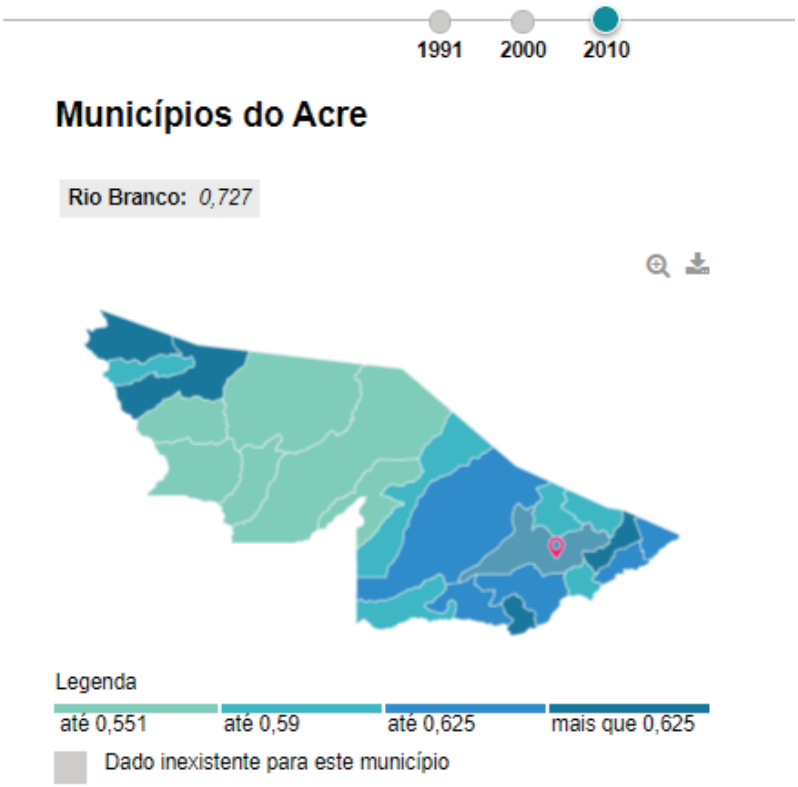
Tabela 9 – Divisão regional do Acre

Cód. IBGE	UF	Nome do Município	Noe da Região Intermediária	Nome do Município da Região Intermediária	Nome da Região Imediata	Nome do Município da Região Imediata
1200807	AC	Porto Acre	Rio Branco	Porto Acre	Rio Branco	Porto Acre
1200450	AC	Senador Guiomard		Senador Guiomard		Senador Guiomard
1200401	AC	Rio Branco		Rio Branco		Rio Branco
1200385	AC	Plácido de Castro		Plácido de Castro		Plácido de Castro
1200179	AC	Capixaba		Capixaba		Capixaba
1200138	AC	Bujari		Bujari		Bujari
1200013	AC	Acrelândia		Acrelândia		Acrelândia
1200708	AC	Xapuri		Xapuri	Brasileia	Xapuri
1200252	AC	Epitaciolândia		Epitaciolândia		Epitaciolândia
1200104	AC	Brasiléia		Brasiléia		Brasiléia
1200054	AC	Assis Brasil		Assis Brasil		Assis Brasil
1200500	AC	Sena Madureira		Sena Madureira	Sena Madureira	Sena Madureira
1200435	AC	Santa Rosa do Purus		Santa Rosa do Purus		Santa Rosa do Purus
1200344	AC	Manoel Urbano		Manoel Urbano		Manoel Urbano
1200427	AC	Rodrigues Alves	Cruzeiro do Sul	Rodrigues Alves	Cruzeiro do Sul	Rodrigues Alves
1200393	AC	Porto Walter		Porto Walter		Porto Walter
1200351	AC	Marechal Thaumaturgo		Marechal Thaumaturgo		Marechal Thaumaturgo
1200336	AC	Mâncio Lima		Mâncio Lima		Mâncio Lima
1200203	AC	Cruzeiro do Sul		Cruzeiro do Sul		Cruzeiro do Sul
1200609	AC	Tarauacá		Tarauacá	Tarauacá	Tarauacá
1200328	AC	Jordão		Jordão		Jordão
1200302	AC	Feijó		Feijó		Feijó

Fonte: IBGE (2017)

Ocupa a 21ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano quando comparado ao restante das UF do país e tem como municípios de melhor desempenho: Rio Branco (0,727) e Cruzeiro do Sul (0,664). Cabe ressaltar que, apesar ainda compor uma posição ruim, o IDH vem numa crescente constante no Acre desde os anos de 1990, passando de 0,402 em 1991 para 0,517 em 2000, resultando uma taxa de crescimento de 28,61% e de 0,517 para uma média de 0,663 em 2010, conforme Figura 6:

Figura 6: Cartograma IDH Acre - 1990 a 2010



Fonte: IBGE, 2017

Com um dos piores Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, em 2019 chegou ao valor de 15.630 mi, segundo o IBGE[60], ocupando com esse valor a penúltima colocação dentre os entes federados. A composição do PIB estadual se dá basicamente por serviços, indústria e agricultura e sua economia gira em torno da exploração natural de borracha e castanha, extrativismo de madeira, além de setores primários e agricultura, por meio de pequenas culturas de arroz, mandioca, feijão e cana-de-açúcar.

> Em 2015, três atividades foram responsáveis por 53% do total de pessoas ocupadas no mercado de trabalho no Acre: Agricultura (25%); Comércio e Reparação (17%) e Educação, Saúde e Serviços Sociais (11%). Quanto a posição na ocupação no trabalho principal, a maior parcela dos trabalhadores é classificada como Empregados e Conta Própria, representando 50% e 27%, respectivamente, da população ocupada. (ACRE, 2017, p. 39).

Toda evolução carrega consigo um contexto, logo, faz-se importante a abordagem educacional histórica desse estado. O contexto histórico da

[60] Disponível em https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: julho de 2022.

educação no Acre é campo de pouca exploração; ainda assim, destacamos brevemente a seguir parte dessa história, dividida inicialmente em duas partes: Primeira República e Democratização da Escola Básica.

Retomando a história de anexação do Acre ao Brasil, é possível imaginar o quão difícil foi a promoção da instrução pública, considerando a ausência de infraestrutura dos vilarejos que compunham o território urbano do Acre em 1904, demarcados por inúmeros hectares de florestas e seringais, sem ligação direta entre os conglomerados urbanos. Ainda assim, essa era uma tarefa para os administradores dos chamados Departamentos, que deveriam atacar o analfabetismo e difundir a instrução primária, criando escolas e ensinando ao povo, conforme o que estabelecia os pressupostos educacionais republicanos. Para esse contexto, Lima (2012) explica que:

> [...] a situação do território nos seus primeiros anos, se impõe como desafiadora e de grandes dificuldades aos administradores dos Departamentos (Alto Acre, Alto Purus e alto Juruá), referente ao atendimento educacional para seus habitantes. Das dificuldades relacionadas à configuração geográfica da região –administrativo experimentado, passando pela dispersão populacional, posto que os habitantes ocupavam majoritariamente os seringais e não as sedes dos Departamentos, a escassez de recursos financeiros, a ausência de professores formados, bem como a incipiente fiscalização nos estabelecimentos educacionais (LIMA, 2012, p. 22).

Com objetivo progressista e de superação do primitivismo, Lima (2012) aponta que foram criadas em 1905 as primeiras escolas do Departamento do Alto Juruá, que deveriam ensinar para além da escrita e leitura, noções de aritmética e português. No Alto Purus, a instrução pública é criada em 1912, através de um Grupo Escolar em Sena Madureira, que objetivava ainda a superação do escasso número de escolas isoladas.

Somente em 1920, a partir da unificação do território e nomeação do governador Epaminondas Jácome, é que a educação pôde avançar, onde com a criação do Regulamento da Instrução Pública, cada município deveria criar seu grupo escolar, com distribuição de alunos em classe de ordem numérica, classificados entre mais adiantados e mais atrasados.

A partir daí, notam-se as mudanças no campo educacional, que não se aplicam somente no Acre, mas em todos os estados da federação, a partir do

advento da Proclamação da República em 1989 enquanto instrumento difusor de ideias modernizadoras e ações de favorecimento ao crescimento do país como um todo. Nesse sentido, Oliveira (1988, p. 57) justifica seu estudo da história da educação no Acre como objeto de pesquisa de mestrado, optando por "historizar a origem da manifestação popular em torno da democratização da escola básica", entre os anos de 1962 e 1983, que, "segundo sua percepção, constituem marcos democráticos, já que o período intermediário que vai de 1962 a 1983 é marcado pela presença do estado ditatorial".

Utilizo da resenha de Garcia (1988) para trazer apontamentos da autora, que chama atenção para a pouca atenção ao setor educacional, apesar da época de emancipação política do Acre conviver com a pedagogia de Paulo Freire e o Movimento de Cultura Popular[61].

Para o período da democracia excludente (1964-70), inicia-se o processo de ruptura do bloco histórico emergente, onde o governador do estado é forçado a renunciar e dar lugar a um membro nomeado do exército, trazendo ao Acre, bem como ao país num geral, consequências diretas da forma de governo ditatorial, dentre elas a "prática do planejamento e a formação de intelectuais com base nos princípios do pedagogismo e do psicologismo" (GARCIA, 1988, p. 58). Marca o período também a ideologia de ascensão social por meio da educação; cria-se nos anos finais da década de 60 o salário-educação, com isso o Acre inicia seu processo de instalação do ensino superior.

Já para os anos finais da década de 1970 e início dos anos 80, época de desenvolvimento da economia acreana, através do pequeno e médio produtor rural, clarifica-se o jogo de correlação de forças dos intelectuais com reflexos diretos na educação, caracterizando a expansão da política educacional nesse período e instalando o dilema qualidade-quantidade. Nesse sentido, a autora aponta para a luta pela escola pública como base das reivindicações populares,

[61] Movimento de alfabetização de adultos e de educação de base constituído em maio de 1960 em Recife por estudantes universitários, artistas e intelectuais, em ação conjunta com a prefeitura, à época ocupada por Miguel Arrais. Tinha por objetivo formar uma consciência política e social nas massas trabalhadoras no intuito de prepará-las para uma efetiva participação na vida do país (SANTOS, 2003).

mas acima de tudo, o papel do intelectual é quem traduz a **história da educação no Acre** (GARCIA, 1988, grifo nosso).

Para a década de 90, cabe ressaltar a trajetória do Brasil na redução do percentual de pobreza – Gráfico 1, na qual a região Norte tem acompanhado, ainda que, como o Nordeste, distante das demais regiões brasileiras. Ambos apresentam "historicamente indicadores socioeconômicos e educacionais mais baixos que as demais regiões do País, o que as identifica como as duas regiões brasileiras mais vulneráveis socioeconomicamente" (IBGE, 2015).

Gráfico 1 - % de pobres no acre

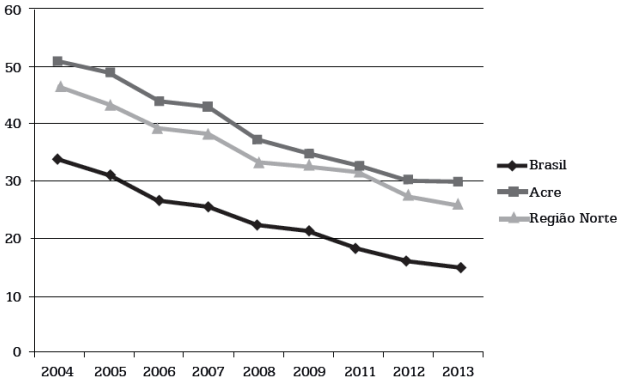
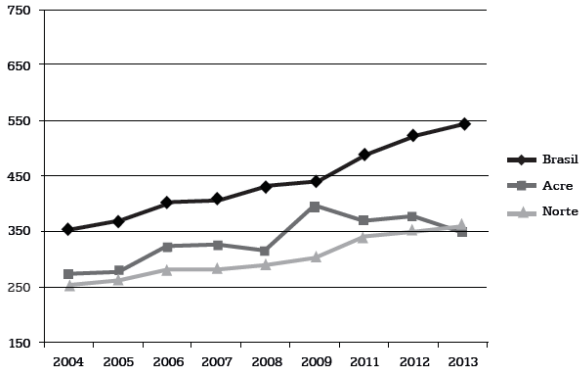


Gráfico 2 - Valor do rendimento médio mensal de pessoas de 10 anos ou mais



Fonte: GUSMÃO e RIBEIRO (2016) com dados do IPEA[62] (BRASIL, 2015).

Apesar dessa melhoria, o Norte e Nordeste seguiram em desvantagem quanto as desigualdades regionais, conforme a evolução de indicadores educacionais analisadas por Castro (2009) a partir da década de 90, corroborando a forte correlação entre indicadores socioeconômicos e educacionais, onde supõe-se que, tendo o Acre uma renda discretamente superior ao Norte – Gráfico 2, porém abaixo do país, seus indicadores educacionais apresentem-se da mesma forma.

No que trata especificamente da educação no estado, apresentaremos algumas questões na sequência, destacando desde já que nem todas elas foram possíveis de serem discutidas nesse item, constando apenas com finalidade informativa de dados atuais, possíveis de serem analisados futuramente.

[62] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

4.2.1.1 Educação Estadual

No que se refere a Educação do Estado, os últimos dados divulgados pelo IBGE (2010) apontam para uma Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 88,4%, referente ao percentual médio entre os 22 municípios acreanos, dentre os quais a maior taxa se encontra no município de Senador Guiomard (95,6%) e a menor em Manoel Urbano (78%). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) [2019] dos anos iniciais do ensino fundamental foi de 5,8, considerado o 9º maior do país, e 4,8 [2019] para os anos finais, o 6º maior entre os entes.

Atualmente, a Secretaria de Educação – SEE possui uma Estrutura Organizacional Básica estabelecida pelo Decreto nº 8.512, de 30 de março de 2021 (ACRE, 2021a) e responde pela educação, cultura e esportes do Estado, através de suas 15 bases de estruturações, divididas entre Gabinete, Departamentos, Secretaria Adjunta, Diretorias e Conselhos vinculados, sendo essa última base incluída na estrutura da SEE por meio do Decreto nº 11.069, de 14/06/2022.

Compõe o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, instituído face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao **regime de colaboração** entre as redes de ensino do Estado e Municípios, por meio da Lei nº 1.694, de 21 de dezembro de 2005, fazendo parte, portanto, do conjunto de instituições públicas responsáveis pelo desenvolvimento de ações integradas para a elaboração e execução de políticas e normas que regulamentam e definem a oferta e a qualidade do ensino, bem como a organização da gestão escolar, o quadro dos profissionais da Educação Básica e a utilização dos recursos financeiros, tecnológicos e materiais. Nessa composição, disposta no Art. 2º da Lei, estão também:

> **Art. 2º** Compõem o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre:
> [...]
> **II** - as secretarias municipais de educação que aderirem ao Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre;
> **III** - o Conselho Estadual de Educação - CEE; e
> **IV** - os conselhos municipais de educação que aderirem ao Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre (ACRE, 2005, p. 1, grifos da Lei).

A saber, o regime de colaboração estabelecido entre os entes do Estado brasileiro surge como consequência da desigualdade no direito à educação, causada pela sua própria configuração, que o mesmo não estabeleceu um arranjo com competências definidas entre os entes capazes de assegurar as condições financeiras e técnicas de alcance por parte das políticas educacionais para a formação plena dos sujeitos. Assim, a colaboração pactuada entre os entes visa, como aponta Carvalho e Calixto (2019) efetivar o Estado de direito, democrático e republicano. No caso do projeto acreano, a aprovação dessa Lei foi uma das medidas implementadas para consolidar o projeto de poder da Frente Popular do Acre (FPA)[63], que comandava o Acre desde 1999:

> [...] até 2018, uma única coligação político-partidária conduziu a gestão do Governo. O caso mais simbólico foi o de Rio Branco, que voltava ao domínio da FPA, oito anos depois de o governador Jorge Viana, ter deixado a prefeitura, com bons índices de avaliação, mas sem conseguir fazer o seu sucessor, em 1996. A eleição de Raimundo Angelim contribuiu para consolidar o projeto de poder do grupo político que comandava o Estado do Acre desde 1999 [...] (CARVALHO e CALIXTO, 2019, p. 4 e 9).

Nesse sentido, os autores conferem que a Lei em questão foi aprovada como normatização desse arranjo entre os entes, posto que uma das primeiras implementações do regime de colaboração entre os sistemas de ensino foi iniciada a partir de um “acordo de cavalheiros”, que estabeleceu a divisão da responsabilidade pela oferta da educação básica em Rio Branco, no qual o Município se responsabilizaria pela educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, já os anos finais e o ensino médio ficariam a cargo do Estado (CARVALHO e CALIXTO, 2019, p. 8).

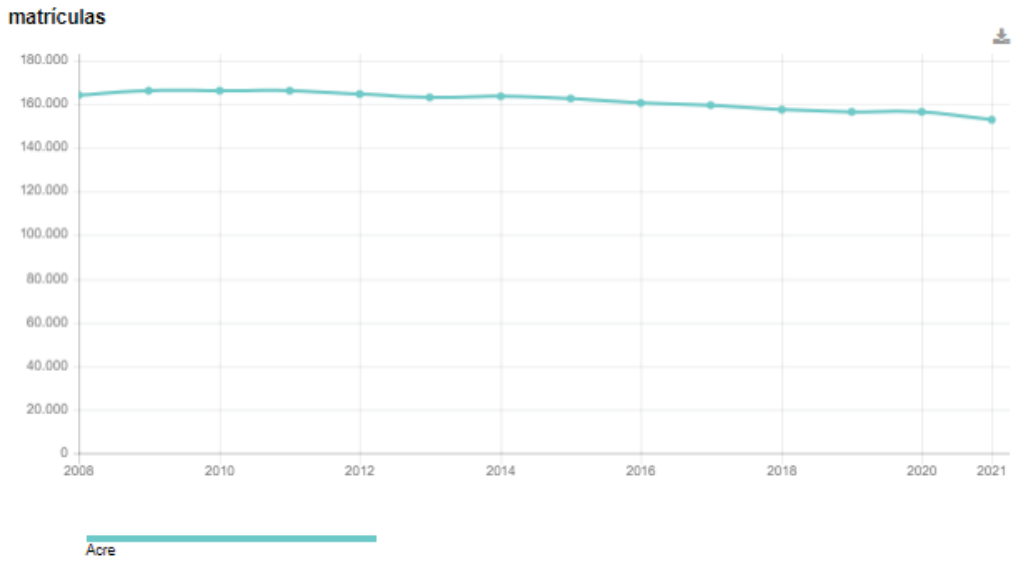
Um exemplo mais recente de regime de colaboração no Acre é a criação do *Currículo de Referência Único do Acre*, iniciado em 2009 e protocolado em 2018, por parte da SEE em conjunto com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Acre, que busca reger as aprendizagens a serem desenvolvidas pelas crianças da Educação Infantil e pelos alunos do Ensino Fundamental, em consonância com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

---

[63] Composta pelos partidos: PT, PCdoB, PSB, PSDC, PMB, Podemos, Pros, PRB, PV, PRP, PSOL, PDT, PHS, PPL, PRTB. Para informações detalhadas sobre a FPA, consultar A Guerra que enfrentamos no Acre. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/0MD00100.pdf

De volta aos dados educacionais do estado, informações do Censo escolar de 2021 indicam que o Acre atingiu um total de 153.015 matrículas para o ensino fundamental e 40.670 para o ensino médio, considerado um dos piores números, quando comparados a outros estados do Brasil, perdendo somente para Roraima e Amapá. Esse valor total para o Ensino Fundamental representa ainda o menor valor da série histórica 2008-2021, disponibilizada pelo IBGE[64], demonstrada no Gráfico 3:

Gráfico 3: Série histórica número de matrículas (ensino fundamental) no Acre – 2008 a 2021



Fonte: IBGE, 2017

Pressupõe-se que essa queda esteja relacionada ao contexto mundial vivido a partir do início do ano de 2020, após o primeiro caso de contaminação pelo novo coronavírus (COVID-19) no Acre, em março do mesmo ano, que levou o Estado a decidir pela suspensão das aulas presenciais nas unidades escolares da sua rede pública de Educação Básica, considerando:

> [...] a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;
> Considerando a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, que declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus denominado SARS-COV-2;

[64] Disponível em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/pesquisa/ Acesso em: julho de 2022.

> Considerando que a Organização Mundial de Saúde-OMS classificou em 11 de março de 2020, que a COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus, é uma pandemia;
> Considerando os termos do Decreto nº 5.465, de 16 de março de 2020, do Governador do Estado do Acre, que "dispõe sobre medidas temporárias a serem adotadas, no âmbito do Estado do Acre, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da doença COVID-19, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2";
> Considerando, por fim, a necessidade de garantir a redução do risco de contágio da doença e a necessidade de observância ao princípio da continuidade do serviço público (ACRE, 2020a, não paginado).

Nessa seara e, dentre todos os impactos negativos da crise, Alves *et al.* (2020) afirmam que os estudantes da rede pública foram majoritariamente afetados, uma vez que:

> Diferentemente das escolas privadas, a grande maioria dos alunos da rede pública não dispõe de condições adequadas (computadores, acesso à internet, espaço físico, mobiliário etc.) para a realização de atividades educacionais em casa (ALVES *et al*., 2020, p. 980).

Acerca disso, dados do Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI) apontam que, em 2018, 67% dos domicílios brasileiros possuíam acesso à rede mundial de computadores, entretanto, as formas de uso dos recursos tecnológicos, bem como do acesso aos equipamentos são assimétricas, ou seja, existe uma "disparidade na capacidade do indivíduo em criar e tratar informações e de transformá-las em conhecimento", principalmente em um país heterogêneo como o Brasil (CGI, 2019, p. 25). Na região norte, 97% dos participantes da pesquisa do CGI (2018) apontou o uso do aparelho celular como principal ferramenta tecnológica de uso da internet, sendo que 44% dos domicílios tinham acesso à banda larga nesse mesmo ano, entretanto, esse número despenca para 12% na parcela de famílias com renda de até um salário mínimo (CARVALHO *et al.,* 2021).

Ainda nesse cenário de desigualdades e no que diz respeito ao abandono e evasão escolar, destacamos que essa já era uma preocupação do Governo Federal, expressa, por exemplo, no Parecer CNE/CP 05/2020 de 30 de abril de 2020:

> A possibilidade de longa duração da suspensão das atividades escolares presenciais por conta da pandemia da COVID-19 poderá acarretar:
> [...]
> - **abandono e aumento da evasão escolar** (BRASIL, 2020b, p. 3, grifo nosso).

Ressalta-se que esse mesmo Parecer reconhece ainda:

> As fragilidades e as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, que agravam o cenário decorrente da pandemia em nosso país, em particular na educação, se observarmos as diferenças de proficiência, alfabetização e taxa líquida de matrículas relacionadas a fatores socioeconômicos e étnico-raciais. Também como parte dessa desigualdade estrutural, cabe registrar as diferenças existentes em relação às condições de acesso ao mundo digital por parte dos estudantes e de suas famílias. [...] A realização de atividades pedagógicas não presenciais visa, em primeiro lugar, que se evite retrocesso de aprendizagem por parte dos estudantes e a perda do vínculo com a escola, **o que pode levar à evasão e abandono** (BRASIL, 2020b, p. 3 e 6, grifo nosso).

Não diferindo da realidade de todo o país, foram tomadas, no âmbito do Estado do Acre, medidas paliativas e preventivas para minimizar os impactos negativos consequentes da pandemia. Conforme já citado nos *considerando* da Portaria SEE nº 764 (ACRE, 2020b), o Decreto nº 5.465 (ACRE, 2020c) definiu as medidas de emergência que seriam tomadas para o enfrentamento da situação, com a suspensão imediata dos serviços em setores públicos que não estivessem diretamente ligados ao enfrentamento da pandemia, o que implicou o imediato fechamento das unidades de ensino em todo o Acre. Uma das primeiras estratégias da SEE foi antecipar as férias dos professores da rede pública, visando manter o quadro à disposição no momento de reabertura das escolas (CARVALHO *et al., 2021)*.

Uma outra estratégia da Secretaria, como informa o site do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED[65], foi a criação do **Programa Escola em Casa**, no mês de junho de 2020, onde videoaulas passaram a ser veiculadas em um canal aberto de TV, *audioaulas* transmitidas pela rede pública de radiodifusão do estado e os professores, após essa veiculação, ficaram responsáveis por fazer a mediação com os alunos, no intuito de reforçar o tema trabalhado. Para além disso, a SEE passou a distribuir material impresso para os estudantes, bem como disponibilizou esses, e outros conteúdos, para alunos e professores na plataforma **Rede Escola Digital[66]**.

---

[65] Disponível em: https://consed.org.br/coronavirus# Acesso em: julho de 2022.
[66] Disponível em https://www.educ.see.ac.gov.br/

Sobre isso, Carvalho *et.al* (2021) chamam atenção para as dificuldades na adaptação ao ensino remoto e acompanhamento das aulas online, tanto por parte dos professores, como dos alunos, destacando, para além do despreparo de todos, as condições materiais necessárias para o acontecimento desse novo formato de ensino.

Além do mais, o sistema de educação do Acre, em sua totalidade (três redes de ensino, nos 22 municípios), atende mais ou menos 260 mil alunos, sendo que são recorrentes os problemas relacionados ao acesso à internet, acrescido das despesas referentes a assinatura de um pacote de dados de internet mediante uma "economia em frangalhos, devido tanto à crise econômica que assola o país" e "onda de desemprego ocasionada pelo fechamento de postos de serviço em decorrência da pandemia" (CARVALHO *et al.*, 2021, p. 130).

Conquanto, o Plano para a Retomada das Atividades Presenciais nas Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino do Estado do Acre (ACRE, 2021b), informou que o ano letivo de 2021 seguiria de forma remota:

> Desta forma, o desenvolvimento do ano letivo de 2021, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes - SEE, após aprovação do Plano de Desenvolvimento do **Ano Letivo de 2021, para as Escolas iniciou de forma não presencial no modelo remoto**, seguindo as orientações da Secretaria de Estado da Saúde – SESACRE, através do MEMO/CIEVCS/No03/2021, que recomenda: "o retorno às aulas com o sistema híbrido (presencial e remoto) com o percentual de alunos presentes na sala de aula seja gradativo de acordo com a Faixa de Classificação do Plano Acre sem COVID nos termos do Decreto No 7.225 de 05/11/2020, e que as condições das escolas públicas atendam aos requisitos mínimos definidos em parecer da Vigilância Sanitária Estadual**, a partir de julho de 2021**" (ACRE, 2021b, p. 9).

O retorno gradual das aulas presenciais na rede estadual de ensino ficou previsto para acontecer de forma escalonada, dividida em 3 fases, sendo a primeira fase prevista para 04 de outubro e a segunda fase para 03 de novembro, ambos em 2021. A última fase ficou a definir, conforme o Plano supracitado.

Ainda que não aprofundemos a condução da Educação no Estado por parte da SEE nesses dois últimos anos, destacamos as normativas legais que direcionaram essa condução, incluindo os pareceres do Conselho Estadual de

Educação, organizados no Quadro 3, como forma de conduzir o leitor a informações detalhadas:

Quadro 3 – Normativas de condução da educação do Acre na pandemia

2020	
Portaria SEE Nº 764 de 18 de março	Suspensão das aulas presenciais nas unidades escolares da rede pública estadual de Educação Básica até o dia 03.04.2020.
Decreto Nº 5.628 de 27 de março	Dispõe sobre medidas a serem adotadas para a garantia da distribuição da merenda escolar, inclusive de seus produtos, em decorrência da pandemia da COVID-19.
Decreto Nº 5.658, de 01 de abril	Dispõe sobre a prorrogação do prazo de suspensão das aulas presenciais nas unidades escolares da rede pública estadual de Educação Básica.
Resolução CEE/AC 142 Publicada em 07 de abril	Dispõe sobre os aspectos legais a serem observados pelo Sistema Estadual de Ensino do Acre, na reorganização do Calendário Escolar das Instituições Públicas e Privadas, em face de interrupção do ano letivo de 2020.
Parecer CEE/AC 05 Aprovado: 28 de abril	Analisa e aprova o Plano de Implementação de Atividades Não Presenciais nas Escolas da Rede Pública Estadual
Parecer CEE/AC 06 Aprovado: 30 de junho	Analisa e aprova o Plano de implementação de atividades não presenciais nas Escolas da Rede Privada do Estado do Acre
Parecer CEE/AC 17 Aprovado: 31 de julho	Plano de implementação das Atividades Não Presenciais - Escolas Públicas
Resolução CEE 209 de 28 de agosto	Estabelece normas operacionais para o Sistema Estadual de Ensino do Acre, relativo a avaliação e integralização de carga horária executadas durante o regime especial de aulas não presenciais no ano letivo de 2020 na Educação Básica.
Parecer CEE/AC 25 Aprovado 18 de setembro	Plano II de Atividades Pedagógicas e Aulas Não Presenciais
Decreto Nº 7.225, de 05 de novembro	Dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições públicas e privadas de ensino.
Decreto Nº 7.395, de 07 de dezembro	Altera o Decreto nº 7.225, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições públicas e privadas de ensino
2021	
Decreto Nº 8.146, de 28 de fevereiro	Altera o Decreto nº 7.225, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições de ensino.
Decreto Nº 8.197, de 02 de março	Altera o Decreto nº 7.225, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições de ensino.
Parecer CEE Nº 35 Aprovado: 23 de junho	Aprova o Plano Ano Letivo 2021 Educação Básica – Resolução CEE/AC nº 179
Agosto de 2021	Plano De Retomada Aulas Presenciais
Parecer CEE Nº 68 Aprovado: 03 de setembro	Analisa o Calendário Escolar 2021 das Escolas Grevistas
Parecer CEE Nº 73 Aprovado: 24 de setembro	Análise do Plano de Retomada às Aulas Presenciais
Resolução CEE Nº 266 de 30 de setembro	Aprova o Plano De Retomada Aulas Presenciais
Decreto Nº 10.184, de 30 de setembro	Altera o Decreto nº 7.225, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições públicas e privadas de ensino

Decreto Nº 10.785, de 14 de dezembro	Altera o Decreto nº 7.225, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições públicas e privadas de ensino
Resolução CEE Nº 336 de 30 de dezembro Publicado 07/04/2022	Aprova o Currículo de Referência Único do Estado do Acre para o Novo Ensino Médio e sua implementação no Sistema de Ensino do Acre.

Fonte: a autora (2022)

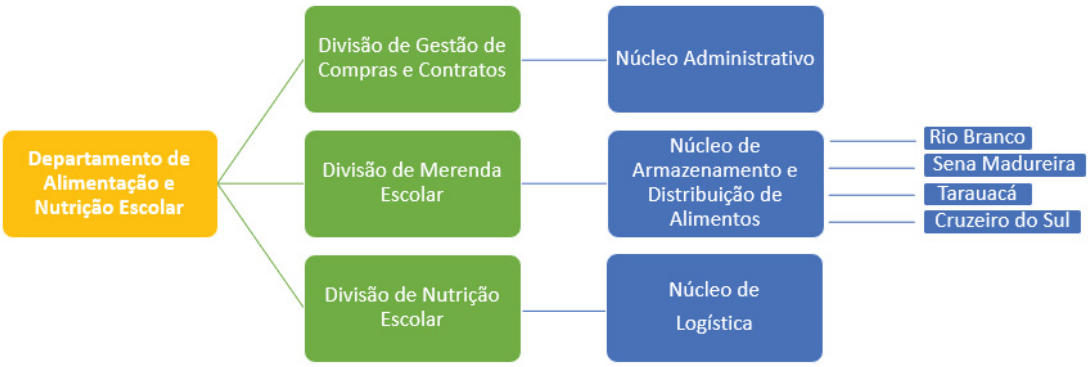
Por fim, citamos um último impacto e normativa relacionado ao contexto da Educação no Acre em tempos atuais de pandemia da COVID-19, enquanto gancho para a próxima abordagem: a distribuição da merenda escolar, reorganizada por meio do **Decreto nº. 5.628, de 27 de março de 2020**, no qual foram dispostas as medidas a serem adotadas para a garantia da distribuição da merenda escolar, inclusive de seus produtos para os alunos em condições de vulnerabilidade social devido à pandemia, entendendo-se que nessas condições estariam todos os alunos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Em destaque:

> **Art. 2º** Enquanto durar a suspensão das aulas em decorrência da situação disposta no art. 1º, o Estado garantirá aos alunos em situação de vulnerabilidade social, matriculados na rede pública estadual de ensino, a manutenção da merenda escolar, através da distribuição de cestas básicas que garantam a variedade e os valores nutricionais correspondentes para o período.
> **Art. 3º** As ações necessárias ao cumprimento das disposições deste Decreto serão coordenadas e executadas de maneira conjunta pelos seguintes órgãos:
> I - Secretaria de Estado de Assistência, dos Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres;
> II - Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes; e
> III - Coordenadoria Estadual da Defesa Civil (ACRE, 2020d, p. 1).

4.2.1.2 Alimentação Escolar Estadual (AEE)

A gestão da alimentação escolar no âmbito do Estado do Acre está inserida, conforme a Estrutura Organizacional da SEE (ACRE, 2021a), na base de Diretoria de Gestão Operacional (DGOP), por meio do Departamento de Alimentação e Nutrição Escolar (DANE), que se divide ainda em:

Figura 7: Divisão setorial DANE



Fonte: a autora (2022) com dados de ACRE (2021a)

Desta forma e, em consonância com a **Resolução CD/FNDE nº 06/2020**[67], o PNAE atende, através da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, denominada EEx, todos os alunos matriculados na educação básica da rede pública estadual, em conformidade com o número de matrículas disponibilizado pelo Censo Escolar do ano anterior. A gestão do Programa acontece de forma centralizada, sob respaldo desta Resolução:

> Art. 8 º **A EEx tem autonomia** para definir a sua forma de gestão do PNAE, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, a saber:
> I – gestão centralizada: a EEx adquire os gêneros alimentícios, que são fornecidos às unidades escolares para o preparo e distribuição da alimentação escolar. A entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores pode ser realizada diretamente às unidades escolares e podem haver depósitos centrais de intermediação do abastecimento (BRASIL, 2020c, p. 4).

Todas as atividades relacionadas a alimentação escolar estadual são de competência desse setor, que, atualmente, tem sua equipe técnica composta por 01 (um) nutricionista Responsável Técnico (RT), 04 (quatro) nutricionistas Quadro Técnico (QT), sendo cada um responsável por uma **regional**, já apresentada neste trabalho por meio da Tabela 8, além de 02 (dois) Apoios Técnicos.

Para melhor visualização, dispomos por meio da Tabela 10 e Quadro 4 as informações de apresentação do setor:

[67] Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Tabela 10: Divisão da AEE por regional e responsabilidades

Regional	Equipe Técnica	Responsabilidade
Alto e Baixo Acre	**RT**	Chefia
	QT	Zona Rural Semi Urbana*
	Apoio Técnico	Estagiária Integral
	QT	Zona Urbana A e B Catrapoa (Comissão de Alimentos dos Povos Indígenas do Amazonas)
	Apoio Técnico	Estagiária Juruá
Juruá	**QT**	Regional Juruá
Tarauacá Envira		Regional Tarauacá Envira
Purus		Regional Purus

*Escolas presentes na zona rural, porém com acesso facilitado e estrutura de armazenamento (geladeira, freezers)

Fonte: a autora (2022) com dados disponibilizados pela DINE

Quadro 4 – Competências do quadro técnico da AEE

Responsável Técnico:
Atividades de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação de todas as ações de alimentação e nutrição no âmbito da alimentação escolar.
Quadro Técnico
Responsáveis por **elaborar e acompanhar os cardápios**; Divulgar as ações de Alimento e Nutrição da alimentação escolar; Elaborar pauta de compras; Elaborar as fichas técnicas das preparações ofertadas; Visita de orientação para o controle de qualidade da alimentação escolar; Diagnosticar a situação das escolas quanto às boas práticas e adequar conforme RDC 216-ANVISA; Elaboração e implementação do Manual de Boas Práticas de acordo com a realidade de cada unidade escolar; Capacitar merendeiras; Planejamento e coordenação da aplicação de testes de aceitabilidade; Avaliação do estado nutricional dos estudantes atendidos pelo PNAE; Identificação de indivíduos com necessidades especiais; Atividades de Educação alimentar e Nutricional para a comunidade escolar, articuladas com a coordenação pedagógica da escola; Interação com agricultores familiares e empreendedores familiares rurais de forma a conhecer a produção local, inserindo estes produtos na alimentação escolar.
Apoio Técnico:
Elaboração de documentos via SEI ou físico; Aplicação de checklist e conferência de gêneros alimentícios no processo de recebimento no armazém conforme contrato; Fiscalização do armazém; Orientar e supervisionar as atividades de higienização de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transporte de alimentos, equipamentos e utensílios do Departamento de Alimentação e Nutrição Escolar –DANE–; Capacitar e orientar a equipe dos Núcleos de Armazenamento e Distribuição de Alimentos ; Contribuir na elaboração e revisão de materiais reguladores próprios do DANE; Outras atribuições poderão ser desenvolvidas, de acordo com a necessidade, complexidade do serviço e disponibilidade da estrutura operacional do DANE.

Fonte: a autora (2022) com dados disponibilizados pelo DINE

Conforme exposto, a elaboração dos cardápios a serem disponibilizados às unidades escolares da educação básica da rede pública do estado é a primeira responsabilidade do Quadro Técnico. Na prática da SEE, os cardápios ofertam 2 ou 3 refeições diárias, sendo 2 refeições/dia para as etapas de Ensino Fundamental I e II e Ensino médio, ambos em período parcial; as 3 refeições são oferecidas aos alunos matriculados nessas mesmas modalidades, porém em período integral de aulas.

A elaboração dos cardápios segue um fluxograma padronizado, criado pela Divisão de Nutrição Escolar (DINE) do Departamento, em conformidade com as normativas nacionais, onde são criadas fichas técnicas das **preparações**, adequadas conforme as recomendações nutricionais por faixa etária, modalidade de ensino e número de refeições ofertadas, para cada uma das 7 bases de atendimento do estado, conforme Quadro 5:

Quadro 5 – Fluxograma de cardápio da divisão de nutrição escolar/SEE

<table>
<tr><td>1.</td><td>Elaboração de Cardápios</td><td>Bases de Atendimento:
1. Zona urbana (rota 1 a 7)
2. Zona urbana (Ensino Integral)
3. Zona urbana (rota 8 a 15)
4. Zona urbana (EJA)
5. Zona semiurbana
6. Zona rural / Indígenas
7. NAE* (livre, pastoso, IL** e celíacos)</td><td>Discriminativo das escolas por Rotas/Bairros</td></tr>
<tr><td>2.</td><td colspan="3">Elaboração de ficha técnica das preparações dos cardápios</td></tr>
<tr><td>3.</td><td colspan="3">Adequação conforme as recomendações nutricionais por faixa etária, modalidade de ensino e número de refeições ofertadas conforme a Resolução CD/FNDE nº 06/2020</td></tr>
<tr><td>4.</td><td colspan="3">Cálculo do número de preparações por cardápio</td></tr>
<tr><td>5.</td><td>Cálculo do quantitativo de gêneros alimentícios</td><td colspan="2"><u>Per capita x nº de preparações x nº de alunos</u>
und</td></tr>
<tr><td>6.</td><td colspan="3">Seleção de itens e % destinado às Chamadas Públicas e Pregões Eletrônicos</td></tr>
<tr><td>7.</td><td colspan="3">Elaboração da pauta de compras e TDR** por regional (Alto e Baixo Acre, Purus, Envira e Juruá)</td></tr>
<tr><td colspan="4">*NAE – Necessidade Alimentar Especial. ** Intolerância à Lactose
**TDR – Termo de Referência</td></tr>
</table>

Fonte: a autora (2022) com dados disponibilizados pelo DINE

Cada cardápio mensal é discriminado pela modalidade e período de ensino, faixa etária e indicação da Zona e Rota de atendimento. Divide-se por

semana do mês e tipo de refeição, onde cada dia da semana tem a indicação das preparações, que juntas compõem o Teor Nutricional Médio/semana. Exemplo:

Cardápio Ensino Fundamental Parcial | Zona Urbana | Rota 8 a 15| 06 a 15 anos					
Mês/2022					
Semana 1	Segunda-feira Dia/mês	Terça-feira Dia/mês	Quarta-feira Dia/mês	Quinta-feira Dia/mês	Sexta-feira Dia/mês
Lanche	Cuscuz com ovos Café com leite Laranja				
Almoço	Peixe em cubos Com batata e cenoura Arroz Salada de Tomate				
Composição Nutricional Média/Semana	Energia (kcal)		Carboidratos	Proteínas	Lipídeos
			g	g	g
			%	%	%

Cabe destacar que, mesmo em período parcial, os alunos da Rede Estadual atualmente recebem duas refeições, uma no início das aulas e outra no final. Trata-se de uma ação prioritária da Diretoria de Gestão Operacional da SEE de ampliação de uma refeição diária nas escolas, indicada para iniciar até dezembro de 2021. Acerca dessa ação, comentaremos mais adiante na discussão dos dados de pesquisa.

No que diz respeito à aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades dos beneficiários do Programa integrantes da rede estadual de ensino, ela também é de responsabilidade da SEE, que atua como Órgão Contratante do edital de pregão eletrônico[68], autorizando a aquisição por meio de processos licitatórios, no qual participam empresas que atendam os critérios estabelecidos pelos editais. No corpo dos editais constam todas as informações necessárias para a realização do processo em si, bem como indica, no Termo de Referência, as especificações dos produtos a serem adquiridos, de acordo com suas especificações mínimas, por unidade de medida e quantidade para registro.

[68] Exemplo: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO SRP N.º 034/2022. Disponível em: SEI/AC – 3207373.

Para o ano que corre, dados da DINE mostram que o número de refeições/atendimento atual do Programa, conforme o Censo Escolar 2021, refere-se às 148.041 matrículas (4.974 matriculas a menos que os dados disponíveis no site do IBGE) nas unidades de ensino de todo o estado, detalhadas da seguinte forma:

Tabela 11 - Atendimento PNAE/SEE 2022

Modalidade	Número de alunos	Número de Refeições/dia
Educação infantil: Pré escola	272	aproximadamente 544 refeições.
Ensino Fundamental/Período parcial	95.743	aproximadamente 191.486 refeições.
Ensino Fundamental/Período Integral	250	aproximadamente 750 refeições.
Ensino Médio/Período Parcial	47.702	aproximadamente 95.404 refeições.
Ensino Médio /Período Integral	4.074	aproximadamente 12.222 refeições.

Fonte: a autora (2022) com dados disponibilizados pela DINE

Do número total de alunos divididos pelas Regionais do estado as regiões Alto e Baixo Acre, onde a capital Rio Branco está inserida, são as que concentram a maior parte de estudantes (n= 94.438), representando quase 64% dos matriculados e atendidos no âmbito do PNAE no estado do Acre. O segundo maior atendimento acontece na região do Juruá (n= 28.950), seguindo da região Tarauacá Envira (n= 17.395) e, por último, a regional Purus (n= 7.164). No ensejo da questão, apresentamos o Valor Médio do Custo da Alimentação Escolar por aluno atendido na Rede Pública do Estado do Acre, para o ano de 2022:

Tabela 12 - Valor médio do custo da alimentação escolar/SEE

Regional	Refeição/Modalidade	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Alto e Baixo Acre	Lanche	R$ 1,41	R$ 1,49
	Almoço	R$ 3,13	R$ 5,62
Purus	Lanche	R$ 1,35	*
	Almoço	R$ 3,47	*
Tarauacá/ Envira	Lanche	R$ 1,87	R$ 1,68
	Almoço	R$ 2,74	R$ 6,30
Juruá	Lanche	R$ 1,45	R$ 1,43
	Almoço	R$ 3,75	R$ 6,73

*Escola integral sem funcionamento

Fonte: a autora (2022) com dados disponibilizados pela DINE

Diante do exposto, nota-se que também é de responsabilidade da EEx a gestão dos recursos do PNAE no Estado, repassados pelo FNDE e utilizados

exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios, que deve, em atendimento a orientação dada pelo artigo 53 da Resolução 06/2020, implementar e manter informações sistematizadas acerca do controle dos gêneros alimentícios adquiridos com esses recursos, contendo registros de entradas e saídas de mercadorias, fornecendo dados atuais de estoque físico e viabilizando a realização de levantamentos periódicos da distribuição e recebimento dos quantitativos nas escolas.

A execução do Programa no âmbito do Estado nos últimos dois anos ficou marcada como um período turbulento, posto que no início do ano 2020, antes mesmo do anúncio oficial da Pandemia da COVID-19, uma denúncia recebida pelo Governador do estado, no mês de fevereiro, deu conta da existência de problemas graves na gestão financeira da alimentação escolar. Nesse certame, foram acionadas a Casa Civil, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a Controladoria Geral do Acre (CGE) e a Delegacia-Geral de Polícia Civil para apurar indícios de desvios dos recursos destinados a *merenda escolar* e envolvimento de empresas fornecedoras:

> [...] cerca de 10 técnicos da CGE realizaram um trabalho de investigação de mais de 70 dias na Secretaria de Estado de Educação (SEE), durante o qual foram vislumbrados indícios de desvios de recursos, entrega de material de qualidade inferior ao que era pago. Ainda de acordo com o controlador, os levantamentos foram feitos em um montante de R$ 28 milhões, com mais de 20 empresas envolvidas (Fonte: Agência de Notícias do Acre, 09 de abril de 2020).

Deixando de lado questões analíticas de contexto jurídico, bem como da politização em torno dessa operação, denominada *Mitocôndria*, julgamos oportuno destacar que esse ocorrido estabeleceu apenas o início desse período turbulento na gerência da EEx, marcado por uma nova investigação em menos de um ano, no qual a *Operação Pratos Limpos,* também da Polícia Civil, passou a investigar novos indícios de corrupção, agora relacionados a compra das cestas básicas distribuídas às famílias dos alunos como merenda escolar no ano de 2021. Na ocasião, o então Secretário de Educação do Estado foi afastado, conforme Diário Oficial do Estado (DOE) de 18 de março de 2021, e não retornou mais ao cargo, assumido em 04 de maio do mesmo ano por uma nova equipe, dentre ela, novos gestores operacionais do Departamento de Alimentação e

Nutrição Escolar da SEE/AC, que se encontra em fase de reorganização e adaptação.

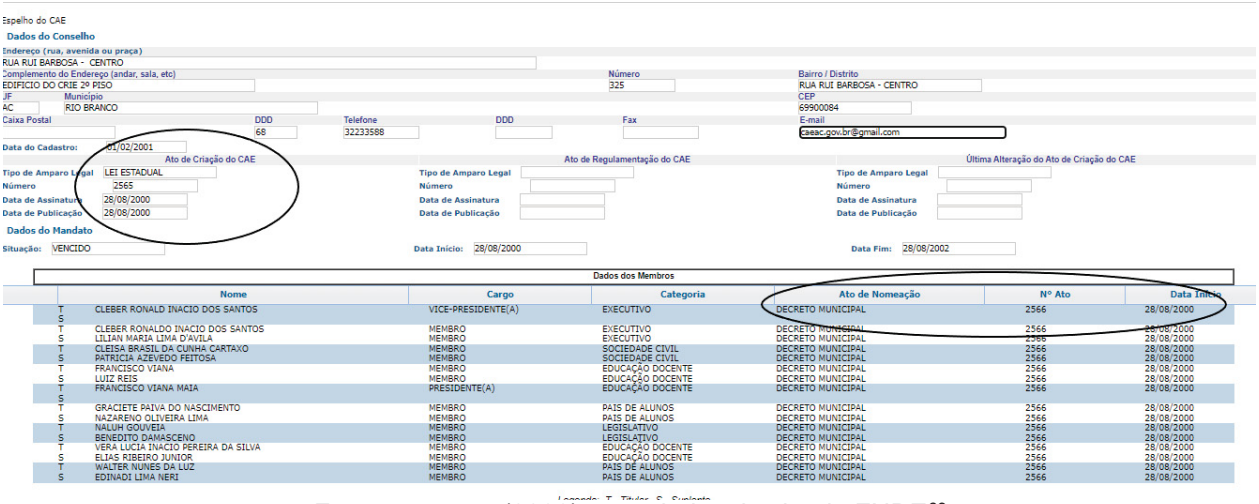
O destaque é feito com vistas a justificar as dificuldades de publicização, nessa tese, das informações referentes a gestão dos recursos do PNAE pela EEx do Estado dos últimos dois anos, salientando que esgotamos as tentativas de acesso aos Relatórios de Gestão Anual, de competência do DANE, nos levando a inferir, ao final, pela inexistência dos mesmos, até o fechamento dessa escrita.

Ainda assim, na possibilidade de uma pesquisa direta aos arquivos físicos do Departamento de Gestão Operacional e Logística (DGOP) da SEE, notamos que todas as prestações de contas dos recursos repassados para o atendimento do PNAE no Estado, de 2020 e 2021, mesmo diante da ausência dos relatórios supracitados, foram enviadas ao Conselho Estadual de Alimentação Escolar, em atendimento as normativas nacionais do Programa, contudo, cabe esclarecer que essa prestação se deu baseada apenas na movimentação da conta específica, com apresentação, por meio dos extratos bancários, dos valores de rendimento, receita e investimento dos recursos federais, sem a especificação da aplicação direcionada às etapas de ensino, uma vez que esta deve ser uma indicação presente no Relatório de gestão, elaborado pelo DANE.

Acerca do Conselho Estadual de Alimentação Escolar, ao que tudo indica, segundo pesquisa própria, sua criação foi em 28 de dezembro de 2000. Informações apresentadas nos decretos de nomeação dos CAE apontam para o Decreto nº 2.565, de 28 de agosto de 2000 como sendo a sua normativa de criação, entretanto, esse decreto não consta em nenhuma base de dados legais do Estado e nem do Município.

Ao consultar o *Espelho do CAE* no site do FNDE, nos deparamos com a primeira composição de membros e com a informação do Ato de criação do CAE, referindo-se a Lei Estadual nº 2.565, também inexistente nas bases. Ao Ato de Nomeação, a normativa indicada refere-se ao Decreto Municipal nº 2.566, de 28/08/2000, conforme confirma a Figura 8:

Figura 8: Consulta espelho CAE estadual



Espelho do CAE

Dados do Conselho

Endereço (rua, avenida ou praça): RUA RUI BARBOSA - CENTRO
Complemento do Endereço (andar, sala, etc): EDIFICIO DO CRIE 2º PISO
Número: 325
Bairro / Distrito: RUA RUI BARBOSA - CENTRO
UF: AC
Município: RIO BRANCO
CEP: 69900084
Caixa Postal
DDD: 68
Telefone: 32233588
DDD
Fax
E-mail: caeac.gov.br@gmail.com
Data do Cadastro: 01/02/2001

Ato de Criação do CAE	Ato de Regulamentação do CAE	Última Alteração do Ato de Criação do CAE
Tipo de Amparo Legal: LEI ESTADUAL	Tipo de Amparo Legal:	Tipo de Amparo Legal:
Número: 2565	Número:	Número:
Data de Assinatura: 28/08/2000	Data de Assinatura:	Data de Assinatura:
Data de Publicação: 28/08/2000	Data de Publicação:	Data de Publicação:

Dados do Mandato

Situação: VENCIDO
Data Início: 28/08/2000
Data Fim: 28/08/2002

Dados dos Membros

	Nome	Cargo	Categoria	Ato de Nomeação	Nº Ato	Data Início
T	CLEBER RONALD INACIO DOS SANTOS	VICE-PRESIDENTE(A)	EXECUTIVO	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S						
T	CLEBER RONALDO INACIO DOS SANTOS	MEMBRO	EXECUTIVO	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S	LILIAN MARIA LIMA D'AVILA	MEMBRO	EXECUTIVO	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
T	CLEISA BRASIL DA CUNHA CARTAXO	MEMBRO	SOCIEDADE CIVIL	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S	PATRICIA AZEVEDO FEITOSA	MEMBRO	SOCIEDADE CIVIL	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
T	FRANCISCO VIANA	MEMBRO	EDUCAÇÃO DOCENTE	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S	LUIZ REIS	MEMBRO	EDUCAÇÃO DOCENTE	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
T	FRANCISCO VIANA MAIA	PRESIDENTE(A)	EDUCAÇÃO DOCENTE	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S						
T	GRACIETE PAIVA DO NASCIMENTO	MEMBRO	PAIS DE ALUNOS	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S	NAZARENO OLIVEIRA LIMA	MEMBRO	PAIS DE ALUNOS	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
T	NALUH GOUVEIA	MEMBRO	LEGISLATIVO	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S	BENEDITO DAMASCENO	MEMBRO	LEGISLATIVO	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
T	VERA LUCIA INACIO PEREIRA DA SILVA	MEMBRO	EDUCAÇÃO DOCENTE	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S	ELIAS RIBEIRO JUNIOR	MEMBRO	EDUCAÇÃO DOCENTE	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
T	WALTER NUNES DA LUZ	MEMBRO	PAIS DE ALUNOS	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000
S	EDINADI LIMA NERI	MEMBRO	PAIS DE ALUNOS	DECRETO MUNICIPAL	2566	28/08/2000

Legenda: T - Titular, S - Suplente

Fonte: a autora (2022), com dados do site do FNDE[69]

Vale destacar que, desde essa data indicativa de criação do CAE/AC, os conselhos passaram por reformulações acerca do tempo de mandato e composição de membros, conforme alerta o próprio site de consulta, acima referenciado:

> Todos os conselhos de alimentação escolar constituídos após 29 de janeiro de 2009 têm mandato de quatro anos, conforme o parágrafo 3º do artigo 26 da **Resolução do FNDE nº 38/2009**. A composição dos CAEs também foi alterada a partir de janeiro de 2009. Foi excluída a representação do Legislativo e houve acréscimo de dois representantes da sociedade civil, que passou a ter dois titulares e dois suplentes, segundo os incisos I a IV do artigo 26 da mesma resolução.

Assim, em atendimento a resolução destacada, fazem parte da composição de membros representantes das instituições com assento no Conselho Estadual de Alimentação Escolar, para o quadriênio 2021/2024, publicado no Decreto nº 10.275, de 14 de outubro de 2021: 02 (dois) representantes do Poder Executivo, 04 (quatro) representantes dos Professores, 04 (quatro) representantes de Pais de alunos e 04 (quatro) representantes da Sociedade Civil, totalizando 14 (catorze) conselheiros entre titulares e suplentes.

[69] Disponível em: https://www.fnde.gov.br/caeweb/publico/consultaEspelhoCae.do Acesso em: julho de 2022.

4.2.2 O município de Rio Branco

> Em 1882, o vapor sobe o rio Acre e desembarca os Irmãos Leite no seringal Bagaço. Neutel Maia decide ficar algumas milhas acima e no dia 28 de dezembro funda o Seringal Empreza, na volta do rio onde está situada a Gameleira. Depois o mesmo vapor ainda deixa Manuel Damasceno Girão na foz do Xapuri, onde fundou o seringal Xapuri. Nesse momento de expansão do extrativismo da borracha, quando o Acre era ainda considerado território boliviano, o Seringal Empresa, na rota entre Porto Acre e Xapuri, núcleo dinâmico da atividade econômica que dava a lógica à invasão da floresta, vai se constituindo no núcleo de um entreposto comercial. Paralelamente, na fronteiriça margem do mesmo rio Acre, um novo centro se formava, dando lugar ao nascimento de um pequeno burgo comercial, livre, com o nome de Empresa Nova ou simplesmente Empresa, ao passo que o primitivo passava a ser conhecido como Empresa Velha. Em 1904 o atual município de Rio Branco torna-se sede do Departamento do Alto Acre. 'Excepcionalmente, a sede da Prefeitura do Alto Acre funcionou em Empresa Nova, que desde então foi denominada Vila Rio Branco, compreendendo, então, já os dois bairros do mesmo lado, ligados por um projeto da avenida. Desde o estabelecimento da sede administrativa do território em 1903, quando então foi denominada Vila Rio Branco, até 1912, quando se estabelece definitivamente a denominação do futuro município, sua denominação oscilou entre uma homenagem ao Barão de Rio Branco e Penápolis, em homenagem ao presidente Afonso Pena. Em 1912, por força do Decreto Federal n.º 9.831, de 23 de outubro, passa à categoria de cidade com o nome de Rio Branco (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS *apud* IBGE, 2017, não paginado).

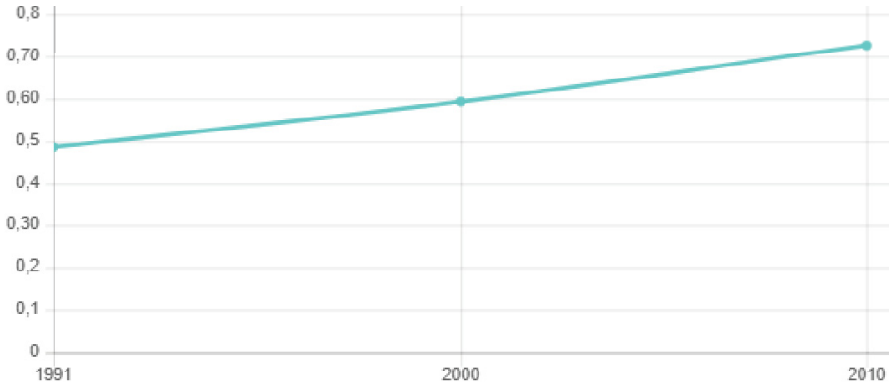
A cidade de Rio Branco, situada no Estado do Acre (AC) é, atualmente, administrada pelo prefeito Sebastião Bocalom Rodrigues, do Progressista (PP), eleito com 62,93% dos votos em 2020. Tem uma população, segundo o último censo divulgado [2010], de 336.038 habitantes e estimada [2021] de 419.452 habitantes, ocupando a 66º posição, dentre os 5570 municípios e a 1ª posição entre os 22 municípios do estado (IBGE, 2022)[70].

Segundo o IBGE (2017), o município tem 8.835,154 km^2 [2021], sendo a sua densidade demográfica de 38,03 hab/km^2. Apresenta mais da metade (56.7%) de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 13.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 20.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). O Índice de Desenvolvimento Humano

[70] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/rio-branco/pesquisa/13/5908. Acesso em: julho de 2022.

Municipal (IDHM) é de 0,727 [2010] e responde ao mesmo crescimento citado a nível de estado (Gráfico 3), demonstrado pela série histórica:

Gráfico 4: Série histórica IDHM Rio Branco – 1990 a 2010



Fonte: IBGE, 2017.

Os dados de Trabalho e Rendimento mostram que a *População ocupada* de Rio Branco é de 102.454 pessoas (24,8%), sendo o salário médio mensal dos trabalhadores formais referente a 3,3 salários mínimos (IBGE, 2020). O PIB per capita em 2019 era de R$ 22.448,30, considerado o segundo maior do estado, perdendo somente para o município de Epitaciolândia (R$ 22.984,25), cidade destacada pela alta regularidade de vendas, por se tratar de uma área urbana contígua com a cidade de Cobija, capital do Pando, na Bolívia. No ranking dos 5570 municípios brasileiros, Rio Branco ocupa a 2200º posição (IBGE, 2019).

A saúde do município, ainda segundo dados do Cidades IBGE, é representada pela Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) média, considerada um dos indicadores mais sensíveis em detectar mudanças nas condições de vida e saúde de uma população (RAMALHO *et al., 2017)*. Em 2020 foi de 14,97 para 1000 nascidos (IBGE, 2020) e, apesar de seguir uma “tendência decrescente” desde o final da década de 1990, ainda é relativamente elevada, quando comparada com países em desenvolvimento, conforme Ramalho *et al.* (2017, p. 6) em sua análise da tendência da mortalidade infantil no município de Rio Branco, AC, de 1999 a 2015[71].

[71] A TMI reduziu de 26,99, em 1999, para 14,50, em 2015. A evitabilidade, as causas evitáveis e as causas mal definidas apresentaram tendência descendente em todo o período e as causas não claramente evitáveis apresentaram tendência ascendente até 2008. O grupo de causas que mais contribuiu para os óbitos infantis no período estudado foi o das afecções

Visando aproximar os dados de saúde do município à temática desse estudo, bem como o contexto que embasou parte da sua construção, achamos importante apontar outro aspecto relacionado à saúde de Rio Branco, referente a transição nutricional.

O município, enquanto componente da Região Norte, ainda tem a desnutrição infantil[72] como um problema de saúde pública (CÔRREA, 2020), ao tempo que segue uma tendência crescente de excesso de peso em crianças de ambos os sexos - sua média anual subiu de 22,38%, em 2010, para 22,48% em 2017 (LIMA *et al.,* 2018). Em adultos, a capital acreana chegou a liderar o ranking de maior prevalência de obesidade (BRASIL, 2014) e excesso de peso do país (BRASIL, 2018a).

Na comunidade escolar, Souza e Farias (2011) analisaram o estado nutricional de 706 estudantes de 8 a 14 anos, matriculados nos 3º e 4º anos das escolas públicas de Rio Branco e encontraram uma prevalência geral de sobrepeso de 17,6% (17,3% meninos e 17,8% meninas); o resultado específico para a magreza foi abaixo de 3,0%, ratificando as mudanças no perfil nutricional dos indivíduos, caracterizadas pela redução na prevalência dos déficits nutricionais, seguido de ocorrências mais expressivas de sobrepeso em todas as faixas etárias, decorrentes das mudanças no estilo de vida e padrões alimentares da população (POPKIN, 2011).

4.2.2.1 Educação Municipal

No que se refere a Educação, os últimos dados divulgados pelo IBGE (2017) apontam para uma Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 95,1% em 2010, sendo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

perinatais, seguido pelo das malformações, das doenças infecciosas e parasitárias, e do grupo das doenças respiratórias (RAMALHO et al., 2017).

[72] Em uma amostra de 687 crianças menores de 5 anos, Lima (2009) encontrou em seu estudo transversal uma prevalência geral de desnutrição de 7,58%. Oliveira *et al.* (2016) encontrou um valor muito aproximado (7,7%) numa amostra de 150 crianças de 11 a 14 meses de seu estudo também transversal.

[2019] dos anos iniciais do ensino fundamental de 6,5, considerado o 2º maior do estado, e 4,8 para os anos finais, o 5º maior do estado.

As ações de elaboração e execução das políticas e normas voltadas para a oferta e padrão de qualidade de ensino, tanto nas instituições públicas como privadas, constituem o **Sistema Municipal de Educação de Rio Branco**, instituído por meio da Lei nº 1.989 de 09 de julho de 2013, que define os princípios e objetivos da educação municipal, bem como todas as atribuições executivas e administrativas de cada uma das instituições e órgãos que o compõem:

> **Art. 3º** Compõem o Sistema Municipal de Educação os seguintes órgãos e instituições de ensino:
>
> I - Secretaria Municipal de Educação;
> II - Conselho Municipal de Educação;
> III - Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
> IV - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;
> **V - Instituições de Ensino de Educação Infantil e Ensino Fundamental, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal;**
> VI - Instituições de Educação Infantil – creches e pré-escolas – criadas, mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais, filantrópicas; e
> VII - Centro Municipal de Formação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez – CAS Municipal (RIO BRANCO, 2013, p. 3, grifo nosso)

No que se refere ao Poder Público Municipal, importa saber que este ele é responsável pela criação e manutenção das Instituições Públicas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, no qual cada uma de suas unidades escolares "pautar-se-ão pelos princípios da gestão democrática e descentralizadora com autonomia pedagógica, administrativa e financeira, definidas em Lei própria" (RIO BRANCO, 2013, p. 7). São, portanto, etapas da Educação Escolar Municipal as creches e pré escolas, representando a educação infantil, bem como o ensino fundamental, ambos detalhados no Quadro 6:

Quadro 6: Descritivo geral do poder público municipal de Rio Branco

Modalidade	**Oferta**	**Finalidade/Objetivos**
Educação Infantil:		Finalidade: Desenvolvimento integral, em seus aspectos físicos, psicológicos, cognitivos,
a) creches;		

	Crianças de 0 a 3 anos de idade	afetivos, éticos e estéticos, num processo de interseção com a família e a comunidade. Objetivo: proporcionar à criança condições de socialização, de desenvolvimento das diferentes linguagens e de apropriação e produção de significados no mundo da natureza e da cultura, mediante a ampliação de suas experiências, para que aprenda e se desenvolva com alegria.
b) pré escola;	Crianças de 4 a 5 anos de idade	
Ensino Fundamental:		**Finalidade/Objetivos**
a) regular;	A partir dos 6 anos de idade	I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e Social, do Sistema Político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; e IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a Vida Social
b) educação de jovens e adultos;	Àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental na idade própria	
c) educação especial;	Oferecida na rede regular de ensino, para o público alvo da Educação Especial garantido o atendimento educacional especializado, em horário diferenciado ao da escolarização.	
d) educação do campo.	Adequada às peculiaridades da vida no campo e de cada região, de modo a garantir à população rural, o direito ao acesso e a permanência com qualidade, em todas as etapas e modalidades da Educação básica.	

Fonte**:** a autora (2022) com dados de Rio Branco (2013).

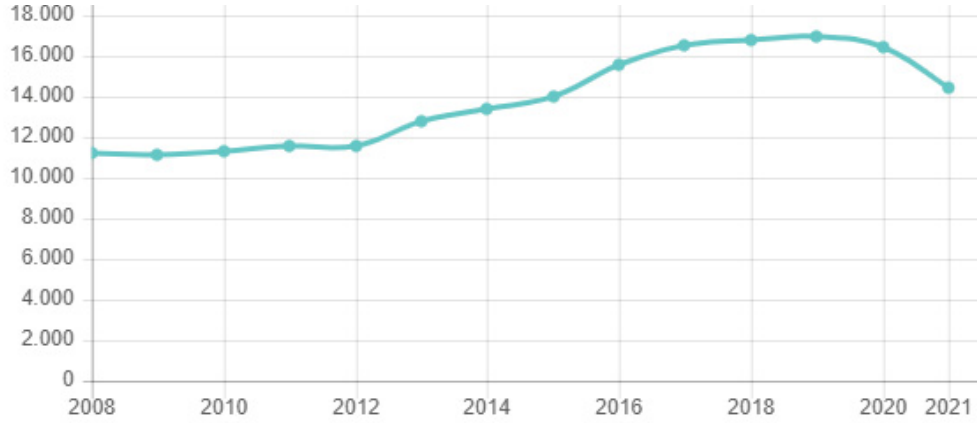
Vale lembrar que, conforme já explicitado no item que trata da Educação no âmbito do Estado, a Lei nº 1.694 de 2005 possibilitou a divisão de responsabilidade pela oferta do ensino fundamental com o Estado, ficando a cargo do Município apenas séries iniciais. No caso de Rio Branco, o regime de colaboração, segundo Carvalho e Calixto (2019) permitiu ainda:

> [...] a municipalização das escolas de educação infantil do estado; a estadualização das escolas de ensino fundamental que ofertavam os anos finais; o reordenamento da rede de escolas estadual e municipal, para distribuir a oferta de vagas mais próximas das residências dos alunos; a gestão pedagógica das escolas dos anos iniciais da rede estadual e municipal, por parte da Secretaria Municipal de Educação (SEME) [...] (CARVALHO e CALIXTO, 2019, p. 5).

Acompanhando o IDHM, o IDH Municipal Educação também se apresenta em crescimento desde os anos 1990. Trata-se do indicador da situação de educação da população em idade escolar de cada estado e é composto pela proporção de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos. Passou de 0,176 em 1991 para 0,325 no ano 2000 e 0,559 em 2010 (BRASIL, 2020d). Para o ano de 2017, o IDHM Educação continuou a crescer, atingindo o valor de 0,682.

O censo escolar 2021 indica que o número total de matrículas foi de 88.437, das quais 14.439 estão no ensino infantil, 56.946 no ensino fundamental e 17.052 no ensino médio, distribuídas nas 345 escolas da cidade, sendo 91 vinculadas ao ensino infantil, 189 ao ensino fundamental e 65 voltadas para o nível médio (BRASIL, 2021c). Destaca-se que o número atual de matriculas é o menor desde o ano de 2015, que cadastrou 14.029 (catorze mil e vinte e nove) matrículas, conforme apresenta a Série Histórica Número de Matrículas em Rio Branco, realizada pelo IBGE, representada nesse estudo como Gráfico 5:

Gráfico 5: Série histórica número de matrículas em Rio Branco



Fonte: IBGE (2017)

Apesar de seguir uma decrescente, chama atenção pelo número da queda quando comparado com 2020 (referente a 2019), chegando a quase duas mil matrículas de diferença. Entretanto, assim como no caso das matrículas do ensino fundamental do Estado, associa-se que esse fato seja decorrente da Pandemia da COVID-19, considerando que, conforme Moreira e Melo (2020),

> A política educacional implantada no município de Rio Branco nos últimos anos procurou elevar os índices educacionais, bem como estabelecer um padrão de qualidade para as escolas da rede, que envolveu, principalmente, ações voltadas à melhoria da infraestrutura e da qualificação profissional (MOREIRA e MELO, 2020, p. 3).

Trazendo essa realidade para a educação do município de Rio Branco, apresentaremos na sequência algumas das ações de atendimento educacional realizadas pela rede municipal de ensino durante a pandemia.

Representada pela Secretaria Municipal de Educação (Seme), a gestão da Educação em Rio Branco acontece, atualmente, em atendimento ao Decreto nº 107 de 09 de fevereiro de 2022 (RIO BRANCO, 2022), que estabelece a sua Estrutura Organizacional Básica: I – Secretário, II – Secretário Adjuntos, III – Diretoria de Gestão, IV – Diretoria de Ensino e V – Coordenadoria de Inovação, além dos Conselhos e Comissões vinculados:

> a) Conselho Municipal de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do FUNDEB;
> b) Conselho Municipal de Educação - CME;
> c) Conselho de Alimentação Escolar – CAE;
> d) Comissão de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME (RIO BRANCO, 2022, p. 2 e 3)

Destaca-se, de início, que toda a rede oficial de ensino da cidade de Rio Branco suspendeu suas atividades de ensino presencial a partir do dia 18 de março de 2020, seguindo o fluxo da rede estadual, em atendimento às recomendações sanitárias de combate a disseminação do coronavírus SARS-CoV-2, que impulsionaram o estabelecimento das medidas temporárias a serem adotadas pelas unidades escolares, presentes na Portaria SEE nº 764 de 18 de março de 2020, dentre elas: “I - Suspender as aulas presenciais nas unidades escolares da rede pública estadual de Educação Básica até o dia 03.04.2020” (ACRE, 2020b, não paginado).

Como já abordado no item que trata da Educação do Estado e, assim como em todo o país, vários instrumentos legais e normativos foram lançados e editados no Acre, visando o enfrentamento da emergência de saúde pública em questão, dentre os quais apresentamos os principais, por meio do Quadro 7:

Quadro 7: Normativas de condução da educação em Rio Branco na pandemia

2020	
Decreto nº 196 de 17 de março	Declara situação de Emergência em Saúde e Suspensão das aulas presenciais por 15 dias;
Resolução nº 142, de 17.03.2020	Orienta o Sistema Estadual de Ensino sobre os aspectos legais a serem observados na reorganização do Calendário Escolar das Instituições Públicas e Privadas, em face de interrupção do ano letivo de 2020;
Decreto nº 237 de 27 de março	Prorroga prazos fixados no Decreto Municipal nº 196, de 17 de março de 2020
Decreto nº 252 de 08 de abril	Prorroga para até o dia 30 de abril de 2020 os prazos fixados no Decreto Municipal nº 196, de 17 de março de 2020
Decreto nº 257, de 16 de abril	Dispõe sobre medidas a serem adotadas para a garantia da distribuição da merenda escolar aos alunos da rede pública municipal, em decorrência da pandemia da COVID-19
Decreto nº 274 de 29 de abril	Prorroga para até o dia 17 de maio de 2020 os prazos fixados no Decreto Municipal nº 196, de 17 de março de 2020
Parecer CEE nº 05, de 28 de abril de 2020	Aprova o Plano de Implementação de Atividades Não Presenciais, apresentado pela Secretaria de Estado de Educação para ser desenvolvido nas Escolas da Rede Pública Estadual, instrumento que também oferece **orientações e sugestões que poderão ser utilizadas pelos sistemas e redes municipais de ensino.**
Decreto nº 318, de 15 de maio de 2020	Prorroga até 31 de maio a suspensão das aulas presenciais nas unidades das redes de ensino pública e privada, da creche ao ensino superior, do Município de Rio Branco.
Decreto nº 340, de 29 de maio	Prorroga a suspensão das aulas presenciais nas unidades de ensino, das redes pública e privada, até o dia 15 de junho de 2020.
Parecer CME nº 1 de 09 de junho	Orienta as instituições educativas públicas e privadas que compõem o sistema Municipal de Educação de Rio Branco-Acre a respeito da realização de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19.
Decreto nº 362, de 10 de junho de 2020	Prorroga a suspensão das aulas presenciais nas unidades de ensino, das redes pública e privada, até o dia 30 de junho de 2020.
2021	
Indic. CME nº 01 24 de junho	Orientações para a elaboração do Plano de retorno das aulas e atividades presenciais.
SEME-Resolução CME nº 002 05 de novembro	Aprova o Plano de Retorno das Aulas e Atividades Presenciais da Secretaria Municipal de Educação, para as Escolas do Sistema Municipal de Ensino de Rio Branco.
Decreto nº 1556, de 11 de novembro	Dispõe sobre medidas a serem adotadas para a garantia da distribuição da merenda escolar aos alunos da rede pública municipal, em decorrência da pandemia da COVID-19.”

Fonte: a autora (2022)

Nesse certame, a gestão da rede municipal formulou algumas estratégias de ação, levando em consideração o perfil dos escolares atendidos pelo ensino

público municipal, bem como os princípios de *proteção à vida, igualdade de condições de acesso e permanência na escola* e *garantia do padrão de qualidade* (CARVALHO *et al*., 2021).

Como parâmetro de elaboração dessas estratégias, o Município usou o Plano de Implementação de Atividades Não Presenciais, do Conselho Estadual de Educação/CEE-AC e, por meio de uma *live* intitulada "*Desafios da Educação Municipal de Rio Branco no Contexto da Pandemia"* levantou discussões que reforçassem o entendimento pela manutenção da suspensão das atividades presenciais, chegando ao resultado de criação de duas principais estratégias, sendo que a primeira delas:

> [...] buscou atenuar os efeitos do distanciamento social por meio da criação de uma plataforma que disponibilizou atividades a serem desenvolvidas pelos alunos com a ajuda de pais e/ou responsáveis. Nesse sentido, foi desenvolvido o Portal da Escola[73], ferramenta que foi abrigada no site do Município. A implementação da plataforma teve como objetivo proclamado a manutenção do vínculo das crianças com as escolas, conforme está expresso na apresentação do Portal (CARVALHO *et al.,* 2021, p. 133).

Trata-se de, segundo os autores supracitados, uma estratégia que dialoga com a preocupação comum das autoridades educacionais acerca do crescimento da evasão escolar enquanto parte dos impactos da pandemia, conforme já destacado. Apesar disso e, como também já apontado anteriormente, ficaram evidentes as dificuldades de implementação relacionadas ao uso de plataformas digitais enquanto veículo de acesso às propostas pedagógicas, considerando a disponibilidade necessária para obtenção de pacote de dados e ferramentas de conexão, uma realidade não tão comum entre as famílias de maior vulnerabilidade social.

Nesse sentido, a Seme de Rio Branco orientou que parte das escolas passassem a "imprimir as atividades para os estudantes que não possuíam acesso à internet, especialmente os da zona rural" (CARVALHO, 2021, p. 134), certamente como uma medida pensada a curto prazo. Entretanto, com o prolongamento da pandemia, verificou-se que não haveria autorização para o retorno das atividades presenciais, fato que levou o Município a iniciar a

[73] Disponível em http://portaldaescola.riobranco.ac.gov.br/.

implementação da segunda estratégia, no qual seriam mantidas as atividades remotas, mas com uma possível introdução de contagem de carga horária mínima obrigatória.

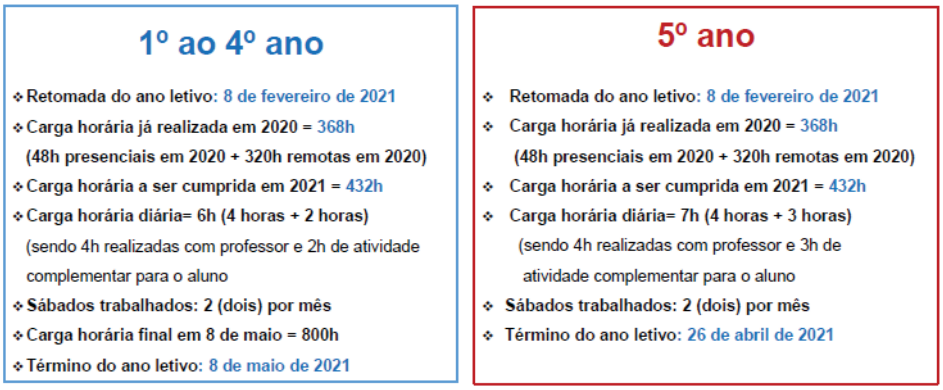
Resultou na elaboração do Plano para a Implementação das Atividades Pedagógicas e Aulas Não Presenciais, composto de diretrizes que possibilitassem a continuidade do ano letivo por parte das escolas no ano de 2020. Carvalho *et al.* (2021) perceberam, após a análise do documento, que a gestão municipal agiu cautelosamente na elaboração dessas diretrizes, avaliando o risco de não adesão dos alunos às atividades, que resultou nas seguintes orientações por parte da gestão municipal:

> identificar os estudantes que possuem acesso à internet; verificar os que participam das atividades; realizar busca ativa aos que não participam das atividades; imprimir atividades para aqueles que não possuem internet; identificar os que têm dificuldades com a realização das atividades; promover ações de apoio pedagógico para aqueles com maior dificuldade de aprendizagem; planejar a rotina semanal dos trabalhos a partir do diagnóstico de dificuldades de aprendizagem e dos direitos e objetivos para tal; apoiar os professores no planejamento das atividades; registrar, por meio de fichas de avaliação, a frequência e o desempenho dos estudantes no desenvolvimento das atividades (CARVALHO *et al*., ibid, p. 135).

Em contrapartida, os mesmos autores alertam que a Seme parece não ter se atentado ao fato que a reponsabilidade na garantia das condições para a implementação dessas atividades seria dela própria e das escolas, uma vez que, na prática, a mobilização para que o trabalho fosse realizado acontecia por conta do professores e de seus recursos próprios, no qual, se não fosse efetivado, “poderiam vir a criar uma sensação de não realização das novas atribuições produzidas por força do trabalho remoto” (CARVALHO *et al*., ibid, p. 136).

Em resumo, o cumprimento da carga horária total de 800 horas, referente ao ano letivo 2020, dos alunos matriculados no 1º ao 5º de Rio Branco – a Educação Infantil se manteve suspensa -, se deu em três etapas distintas: março de 2020 (48 horas) presencial, de outubro a dezembro de 2020 (320 horas), por meio do ensino remoto e, por fim, de fevereiro a abril de 2021 (432 horas), de forma hibrida, conforme Figura 9:

Figura 9 – Retomada do calendário letivo 2020 (1º ao 5º ano) – Rio Branco



Fonte: a autora (2022) com dados disponibilizados pela Seme.

Para o ano de 2021, o Calendário Escolar, disponibilizado pela Diretoria de Ensino da Seme, contempla todo o Ensino Fundamental, indicando que o ano letivo começaria em 31 de março e o seria finalizado em 12 de janeiro de 2022, integralizando as 800h obrigatórias.

Publicada em 10 de novembro de 2021, a Resolução CME nº 002/2021 aprovou o Plano de Retorno das Aulas e Atividades Presenciais da Seme, mediante justificativas que incluíram, por exemplo, a primeira etapa de vacinação dos profissionais da educação, ocorrida em junho do mesmo ano. O objetivo do Plano foi o de “apoiar e orientar as instituições educativas na condução de ações de modo a garantir [...] condições seguras e de proteção à vida para reinicio das atividades presenciais” (RIO BRANCO, 2021a, p. 132).

O documento detalha as medidas de proteção e segurança, por meio de **medidas sanitárias** para a infraestrutura, para a segurança, para o transporte escolar, para os ambientes escolares, para os espaços de alimentação, além de **medidas pedagógicas** para a educação infantil, para o ensino fundamental, para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), para a Educação Especial e para a Promoção de contextos formativos. Para além dessas medidas, o Plano orienta ainda medidas administrativas, medidas de prevenção e controle para profissionais da educação e famílias e medidas de informação e comunicação com a comunidade escolar.

No que diz respeito ao cumprimento do ano letivo 2022, de forma resumida, o Calendário disponibilizado pela SEME indica que o início do ano

letivo ocorreu dia 11 de abril, com previsão para ser concluído em 20 de janeiro de 2023, cumprindo os 200 dias letivos para o ano todo, sendo 100 dias letivos no primeiro semestre (11 de abril a 26 de agosto) e 100 dias letivos no segundo semestre (05 de setembro a 20 de janeiro).

Conforme já anunciado, as demais normativas são referentes a execução da alimentação escolar no Município, das quais trataremos no próximo item, mas desde já retomamos os impactos negativos da pandemia na seara educacional, apontados por Alves *et al.* (2020), onde não bastando todas as dificuldades enfrentadas, principalmente pelos menos favorecidos,

> Pesa, ainda, sobre um número expressivo de crianças muito pobres o impacto do ponto de vista nutricional, pois, juntamente com as aulas, elas também **perderam o acesso à alimentação escolar** (ALVES *et al.*, 2020, p. 980, grifo nosso).

4.2.2.2 Alimentação Escolar Municipal

Em Rio Branco, a gestão direta do PNAE é feita pela Diretoria de Gestão e Divisão de Alimentação Escolar (DAE) da Seme, componente da terceira base estrutural de organização da secretaria e responsável por realizar os processos de compras dos gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis necessários à execução dos cardápios elaborados pela equipe Técnica de Nutrição, bem como por organizar e executar ações de educação alimentar e nutricional, através de visitas realizadas pelos nutricionistas e Equipe de Supervisão às unidades de ensino sob responsabilidade do Município.

Nos termos legais da Política de Alimentação Escolar, a Seme é responsável pelo controle e execução dos recursos repassados, bem como pela prestação de contas e apoio ao Controle Social, representando a Prefeitura Municipal:

> Art. 7º Participam do PNAE:
> [...]
> II – a **Entidade Executora – EEx**: Secretarias de Estado da Educação – Seduc, **Prefeituras Municipais** e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados (BRASIL, 2020c, p. 3 e 4, grifo nosso).

Suas atividades são estabelecidas pelo FNDE, apontadas no Quadro 8:

Quadro 8 – Descrição das atividades desenvolvidas pelas EEx

Atividades das EEx	Descrição
1. Declaração do número de alunos a serem atendidos	As escolas beneficiadas devem estar cadastradas no Censo Escolar.
2. Encaminhamento ao FNDE do termo de compromisso pelo gestor responsável	Parceria entre Secretaria de educação e de saúde para realizarem a inspeção sanitária dos alimentos utilizados.
3. Elaboração da previsão orçamentária dos recursos	a) aplicados pela EEx na alimentação escolar e b) repassados pelo FNDE à conta do PNAE.
4. Recebimento dos recursos	Depositados em contas específicas pelo FNDE.
5. Aplicação ou orientação dos recursos não empregados na finalidade específica	Deverão ser, obrigatoriamente, aplicados: a) em caderneta de poupança aberta especificamente b) em fundo de aplicação financeira de curto prazo.
6. Definição da forma de gestão dos recursos	Centralizada, Descentralizada, Semi-descentralizada ou Terceirizada.
7. Contratação do nutricionista habilitado	Para assumir responsabilidade técnica pelo programa.
8. Acompanhamento da elaboração do cardápio	Planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação do cardápio da alimentação escolar.
9. Aquisição e orientação da compra de gêneros alimentícios	Obedecendo o cardápio planejado pelo nutricionista, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.
10. Adoção de medidas de controle de qualidade	Condições de armazenagem.
11. Liquidação da despesa e pagamento	Após o cumprimento do total contratado.
12. Apoio aos CAE's	Fornecimento de documentos e informações solicitadas.
13. Prestação de contas e envio ao FNDE	Comprovação do atingimento do objetivo do Programa.

Fonte: a autora, com dados de Lopes (2017)

Cabe a DAE, por meio da Equipe de Supervisão, a fiscalização do cumprimento dos cardápios nas unidades de ensino, bem como pelo controle de qualidade dos gêneros alimentícios recebidos para a alimentação escolar. A referida equipe, juntamente com os nutricionistas, também realiza o trabalho de orientação em relação à higiene pessoal, higienização do ambiente e equipamentos, utilização de uniforme e manipulação dos alimentos, além de realizar, ao final de cada cardápio, o acompanhamento de estoque das escolas. Também é o setor responsável pela gestão dos recursos do PNAE no Município, que acontece de forma centralizada.

Conforme anunciado anteriormente e sem objetivos de análise e discussão específica e aprofundada dos repasses financeiros do FNDE para a EEx de Rio Branco, disponibilizamos os valores gerais de repasses federais para o período dos anos 2016 a 2020, extraídos das plataformas de consulta do FNDE:

Tabela 13 – Repasses financeiros PNAE Rio Branco: 2016 - 2020

Ano/ Modalidade	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
PNACN	565.800,00	807.208,00	954.440,00	1.068.930,00	1.196.538,20
PNAPN	953.300,00	1.048.552,00	1.084.486,00	1.077.748,00	1.196.082,80
PNAFN	593.120,00	240.945,60	1.007.048,80	735.662,00	770.961,40
PNAMN		15.552,00	6.019,20	14.832,00	
PNAEN	46.620,00	48.640,00	54.336,00	49.152,00	68.398,00
PN+FN	268.680,00	750.172,00			
PNAEE	45.500,00	48.548,00	49.714,00	54.378,00	63.547,00
Total					

PNACN – Creche, PNAPN – Pré-escolar; PNAFN – Ensino Fundam.; PNAMN - Ensino médio; PNAEN – EJA; PN+FN - Mais Educação; PNAEE – Atend. Educ. Especializado. Valores Nominais

Fonte: a autora (2022), com dados dos relatórios anuais do FNDE

De acordo com o Censo Escolar 2020, o ensino municipal cadastrou 24.514 (vinte e quatro mil quinhentos e catorze) alunos:

Tabela 14 - Alunos cadastrados no censo 2020/Rio Branco

Ordem	**Etapa de Ensino**	**Alunos 2020**
1	Educação Infantil – Creche	5075
2	Educação Infantil – Pré-escola	9994
3	Ensino Fundamental - 1º Ano	1715
4	Ensino Fundamental - 2º Ano	1803
5	Ensino Fundamental - 3º Ano	1798
6	Ensino Fundamental - 4º Ano	1695
7	Ensino Fundamental - 5º Ano	1590
8	EJA - Ensino Fundamental – Anos Iniciais	461
9	EJA - Ensino Fundamental – Anos Finais	383
TOTAL		**24.514**

Fonte: a autora (2022), com dados da DAE/RB

Para o ano de 2021, o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira da prestação de contas PNAE/Rio Branco informou que o FNDE efetuou um repasse total no valor de R$3.213.812,80 (três milhões, duzentos e treze mil, oitocentos e doze reais e oitenta centavos), detalhados na Figura 10. O valor da contrapartida do município foi de R$ 793.959,80 (setecentos e noventa e três mil, novecentos e nove reais e oitenta centavos).

Figura 10: Descritivo financeiro PNAE/RB 2021

EXERCÍCIO 2021

GESTÃO DE RECURSOS CENTRALIZADA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEME

Item	Descrição	Modalidades Ensino							
		Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Prog. Mais Educação	EJA	Ensino Especial	Ensino Medio	Total
A	Receita:								
A.1	Saldo Exerc. Anterior *	-	-	-	-	-	-		1.234.962,55
A.2	Recursos Transf. FNDE	1.194.655,00	1.165.300,40	727.278,20	-	59.417,60	67.161,60	-	3.213.812,80
A.3	Rendimento Aplicações *	-	-	-	-	-	-	-	74.279,57
A.4	Total Receita	1.194.655,00	1.165.300,40	727.278,20	-	59.417,60	67.161,60	-	4.523.054,92
B	Despesa:								
B.A	Recursos gastos FNDE	547.877,08	710.756,54	810.180,80	-	31.931,08	-	-	2.100.745,50
B.2	Total da Despesa	547.877,08	710.756,54	810.180,80	-	31.931,08	-	-	2.100.745,50
C	Saldo: *								
C.1	Saldo Apurado no Exercício	-	-	-	-	-	-		2.422.309,42
C.2	Total Saldo	-	-	-	-	-	-		2.422.309,42

* Observa-se que haverá apenas um saldo final para os Itens A.1 e C.2, assim como para rendimentos de aplicações A.3, pois existe o movimento apenas de uma conta bancária.

Informou ainda que a compra dos gêneros alimentícios é feita anualmente, utilizando-se o Sistema de Registro de Preços e Chamada Pública, o qual garante uma ata com validade de até 12 (doze) meses para contratação, precedido da realização de uma ampla pesquisa de mercado. Além disso, também é realizada a Chamada Pública para aquisição de produtos advindos da Agricultura Familiar, no qual em 2021:

> Dos recursos repassados pelo FNDE, foi utilizado o valor de R$ 21.719,43 (vinte e um mil, setecentos e dezenove reais e quarenta e três centavos) com a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar, correspondente a um percentual de 0,67% do referido recurso (RELATÓRIO DE GESTÃO DAE/RB, 2022, p. 4).

A distribuição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar é feita através da emissão de guias, a partir dos cálculos previamente definidos pelos nutricionistas, as quais são devidamente identificadas por **unidade escolar** e etapas de ensino, e que geram número de protocolo individual, sendo único e que não se repete. Acontece de formas diferentes, de acordo com a perecibilidade dos produtos. Os produtos não perecíveis são entregues pela própria DAE, mensalmente, também utilizando os cálculos feitos pelos

nutricionistas responsáveis pela execução do PNAE, com as quantidades suficientes para a preparação de um cardápio para 25 (vinte e cinco) dias letivos. Para tanto, são emitidas guias de distribuição em 2 (duas) vias de igual teor, sendo uma via para a unidade de ensino e outra para a Seção de Alimentação Escolar.

Já os produtos perecíveis são entregues pelos próprios fornecedores contratados diretamente em cada **unidade de ensino**, os quais semanalmente recebem a demanda dos itens necessários para a preparação do cardápio para 5 (cinco) dias letivos. A entrega também é feita com a apresentação de guias de distribuição em 2 (duas) vias de igual teor, as quais são entregues para os responsáveis das empresas que realizarão as entregas. Sendo que uma via é destinada às unidades de ensino e a outra será devolvida para este setor para comprovação da entrega, emissão de nota fiscal e posterior pagamento.

No que tange a clientela atendida e, considerando o *ano atípico*, *em decorrência* da pandemia, causada pelo novo coronavírus (COVID-19), a quantidade atual, discriminada na Tabela 15, está de acordo com o retorno das aulas que ocorreu a partir de 18 de outubro de 2021. Sendo:

> 55 (cinquenta e cinco) dias letivos para pré-escola, 34 (trinta e quatro) dias letivos para creche integral e parcial, e 60 (sessenta) dias letivos para fundamental, fundamental integral e EJA. É importante salientar que, a etapa de ensino creche integral passou por uma adaptação de 3 (três), para 2(duas) refeições diárias, sendo elas desjejum e almoço (RELATÓRIO DE GESTÃO DAE/RB, 2022, p. 1 e 2).

Tabela 15: Quantidade da clientela atendida – PNAE/Rio Branco

Etapa de Ensino	Alunos Atendidos ao Dia	Quantidade de Refeições Diárias por Criança	Número de Preparações Servidas ao Dia	Quantidade de Preparações Servidas no Ano de 2021
Pré-escola	2.605	2.605	01	143.275
Creche Integral	1.154	2.308	02	78.472
Creche Parcial	657	657	01	22.338
Fundamental	4.910	4.910	01	294.600
Fundamental Integral	526	1.578	03	94.680
EJA	485	485	01	29.100
Total	**10.337**	**12.543**	**-**	**662.465**

Fonte: a autora (2022), com dados da DAE/RB

Os cardápios são elaborados pelos nutricionistas que fazem parte do Quadro Técnico (QT) e pelo Responsável Técnico (RT), pertencentes ao quadro efetivo da Seme, atendendo ao que determina as Legislações Vigentes: Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, Lei n° 11.947/2009 e Resolução CFN n° 465/2010, que dispõe entre outras pontuações as Atribuições do Nutricionista o PAE – Programa de Alimentação Escolar.

Para o ano de 2021, o quadro técnico do município de Rio Branco se apresenta conforme indicado abaixo:

> - RT: responsável pela elaboração dos cardápios da Creche (PNAEC) e Pré-Escola (PNAEP);
> - QT: responsável pela elaboração dos cardápios do Fundamental Parcial e Fundamental Integral (PNAEF);
> - QT: responsável pela elaboração dos cardápios da Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA) (RELATÓRIO DE GESTÃO DAE/RB, 2022, p. 3).

Ainda segundo o Relatório, todo o preparo da alimentação das escolas da Rede Pública Municipal, que atende a educação infantil na zona urbana e rural, enfatiza a prática de uma alimentação escolar com variedade de cereais, carnes, leguminosas, biscoitos, frutas e polpas, verduras e hortaliças, no qual a Equipe Técnica de Nutrição atua ainda no apoio a realização do trabalho local de orientação em relação à higiene pessoal, do ambiente e equipamentos, utilização de uniforme e manipulação dos alimentos, tendo como Referência Técnica o Manual de Boas Práticas (MBP) e Procedimento Operacional Padronizado (POP).

Em relação a execução do PNAE durante a suspensão das aulas presenciais e, em cumprimento a autorização, em caráter excepcional, para a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa diretamente aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, o município de Rio Branco realizou uma entrega de alimentos nas unidades educativas de sua rede de ensino, apresentadas em forma de kit

merenda[74] nos meses de novembro/dezembro de 2021, totalizando 21.964 (vinte e um mil, novecentos e sessenta e quatro) kits, “compostos de alimentos existentes no estoque, mais o acrescento de novos alimentos adquiridos com recurso próprio”. O documento destaca ainda que:

> [...] para que limpassem as embalagens com álcool em gel ou lavassem com água e sabão todos os alguns kits foram modificados de achocolatado para café, biscoito fécula para biscoito doce, flocos de milho para leite em pó ou milho para canjica e farinha de mandioca para suco de caju ou maracujá. Salientamos por fim, que durante a entrega dos kits, foram realizadas orientações às famílias dos estudantes produtos e embalagens entregues, de preferência, antes destes adentrarem na moradia (RELATÓRIO DE GESTÃO DAE/RB, 2022, p. 5).

Vale salientar que a escolha inicial pela vazão do estoque existente na SEME está assegurada no Decreto nº 1556 (RIO BRANCO, 2021b), que dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a garantia da distribuição da merenda escolar aos estudantes da rede pública municipal, em decorrência da pandemia da COVID-19. Destaca-se que, assim como nos trâmites legais padrão (pré-pandemia), cabe ao **Conselho Municipal de Alimentação Escolar** a responsabilidade pela fiscalização da execução do Decreto supracitado.

O Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Rio Branco foi criado no ano de 2001, por meio da Lei nº 1418, de 26 de abril, com a finalidade de “assessorar o Governo Municipal na execução do Programa de Alimentação Escolar junto aos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino fundamental mantidos pelo Município [...]”, através das seguintes competências, à época:

> I - Acompanhar, fiscalizar e controlar a aplicação de recursos federais à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), destinados à merenda escolar;
> II - Orientar a aquisição de insumos para o Programa de Alimentação Escolar, priorizando sempre que possível, produtos da região;
> III - Zelar pela qualidade dos produtos em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;

[74] O kit merenda, considerando a recomendação técnica nutricional, conterá: 1 pacote de 400g de achocolatado em pó ou 1 pacote de 250g de café em pó, 1 kg de açúcar, 3 kg de arroz, 1 pacote de 400g de biscoito salgado ou 1 pacote de 400g de biscoito doce, 1 pacote de 500g de macarrão espaguete, 1 pacote de 400g de leite em pó integral, 1 kg de feijão, 1 pacote de 500g de flocos de milho ou 1 pacote de 500g de milho para canjica, 1 kg de farinha de mandioca, 1 lata de 125 gramas de sardinha, 1 kg de sal, 1 pet de 900 ml de óleo de soja (RELATÓRIO DE GESTÃO DAE/RB, 2022, p. 2).

> IV - Receber, analisar e remeter ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelo Município, na forma desta Lei e na legislação federal específica;
> V - Sugerir medidas aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, nas fases de elaboração e tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Municipal, visando:
> a) estabelecimento das metas a serem alcançadas;
> b) a aplicação de recursos previstos na legislação federal;
> c) o enquadramento das dotações orçamentárias específicas para a alimentação escolar (RIO BRANCO, 2001, não paginado)

Considerando as mudanças normativas nacionais do Programa a partir de 2001, o Município sancionou em setembro de 2017 a Lei Complementar nº 25, revogando a Lei nº 1.418 de 2001 e alterando o seu conteúdo, no qual essas competências acima explicitadas sofreram diversas alterações, passando a vigorar as seguintes atribuições locais:

> Art. 3º Compete ao CAE/RB, **além das atribuições previstas no art.19 da Lei Federal nº 11.947/ 2009**:
> [...]
> VIII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas da rede municipal de Rio Branco, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à Administração do Município de Rio Branco, antes do início do ano letivo;
> IX – deliberar sobre a execução das Resoluções do FNDE, em especial o cumprimento dos cardápios das unidades escolares (RIO BRANCO, 2017, p. 4-5, grifo nosso).

Destacamos ainda a constituição do Conselho, que passou de 07 para 09 membros titulares, após a inclusão de 2 (dois) representantes de discentes maiores de 18 anos ou emancipados (RIO BRANCO, 2017).

As últimas informações do Espelho do CAE disponíveis no site do FNDE[75] constam, além das relações de CAE a vencer nos meses de 2021, a relação dos CAE vencidos até 20/01/2021. O CAE/RB faz parte da relação de Conselhos a vencer em setembro de 2021 (26/09/2017 a 26/09/2021). No que trata a normativa de 2017, essa também foi alterada em 2021, passando a vigorar, novamente, a composição de 07 (sete) membros, após unificação das

[75] Disponível em https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/caes-vencidos. Acesso em junho e julho de 2022.

representações das entidades de trabalhadores e discentes, revogando-se o inciso III e § 2º, conforme a Lei nº 115, de 22 de setembro de 2021:

> Art. 1° O caput e o inciso II, ambos do art. 2° da Lei Complementar n° 25, de 11 de setembro de 2017, passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 2° O Conselho de Alimentação Escolar, órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, **constituído por 07 (sete) membros titulares, terá a seguinte composição:**
> .....
> II - **2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes**, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
> .....
> § 15 Na hipótese de quaisquer das entidades representativas do inciso II do caput deste artigo não indicar representante, será ele substituído por suplente da outra categoria" (NR) (RIO BRANCO, 2021c, p. 1, grifo nosso).

Um dia depois da promulgação da Lei nº 115, o Prefeito de Rio Branco nomeou os Conselheiros Titulares e seus respectivos Suplentes para compor o Conselho de Alimentação Escolar, exercício 2021-2025, conforme estabelece o Decreto nº 1.358, de 23 de setembro de 2021, em vigor a partir de 26 de setembro desse mesmo ano.

5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS: as percepções de quem está na gestão.

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, ***devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia****,* ***mas participar de práticas com elas coerentes.***

Paulo Freire

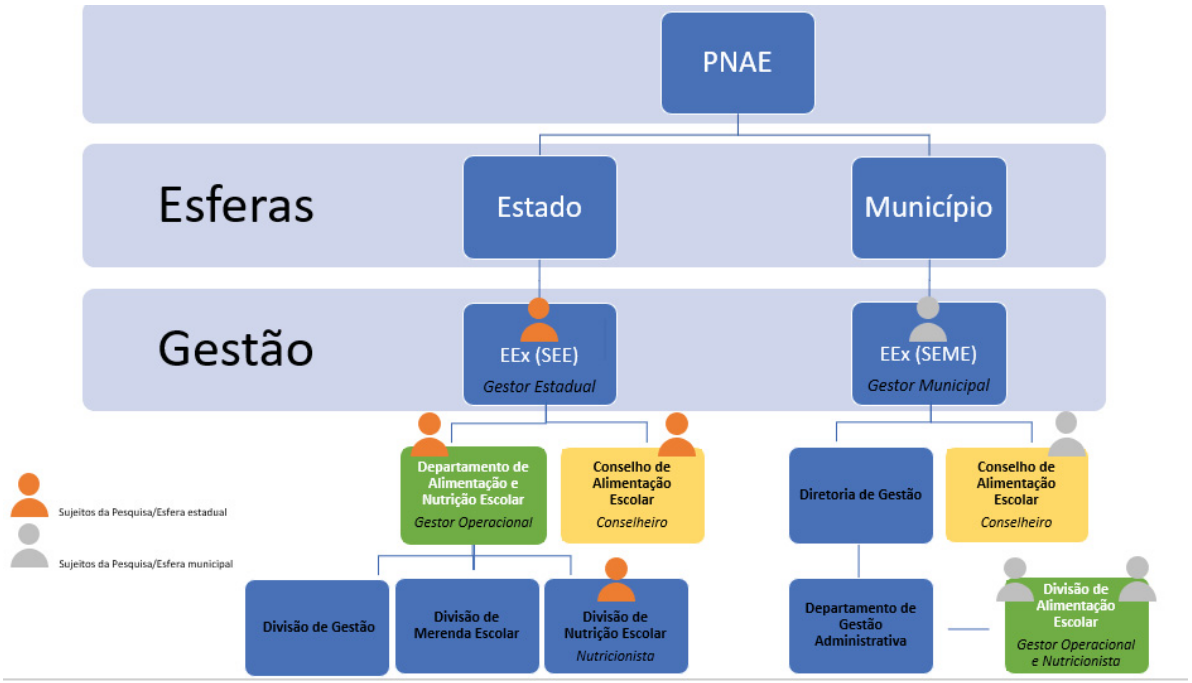
Assim como nos capítulos anteriores, reservamos para esse momento inicial a apresentação geral da abordagem trabalhada no decorrer do capítulo, mas mais que isso, voltamos aos primórdios do estudo para (re)apresentar a base que estruturou todo o desenvolvimento da pesquisa, entendendo que, conforme Paulo Freire nos aconselha, podemos não conseguir transformar o mundo, mas devemos, **coerentemente** e da forma como nos é possível, praticar nossos sonhos.

<table>
<tr><th colspan="3">Problema da Pesquisa:</th></tr>
<tr><td colspan="3">Como os gestores do PNAE, nas esferas municipal e estadual de Rio Branco, no Acre, avaliam a execução da política de alimentação escolar?</td></tr>
<tr><td>Objetivo Geral:</td><td colspan="2">Avaliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar e os elementos que condicionam o seu funcionamento na capital acreana, realizada de forma analítica por meio da percepção de seus gestores, nas esferas municipal e estadual, bem como da multiplicidade de aspectos que envolvem a avaliação de políticas.</td></tr>
<tr><th colspan="2">Questões Norteadoras:</th><th>Objetivos Específicos:</th></tr>
<tr><td colspan="2">Quem são os sujeitos que compõem o organograma de gestão do PNAE nas duas esferas governamentais em Rio Branco, no Acre?</td><td>Identificar os sujeitos que compõem o organograma de gestão do PNAE nas duas esferas governamentais de Rio Branco;</td></tr>
<tr><td colspan="2">Quais são as percepções desses gestores acerca do Programa, considerando o lugar que eles ocupam na gestão operacional do mesmo?</td><td>Analisar os dados de percepção dos gestores do Programa, obtidos por meio de entrevistas roteirizadas;</td></tr>
<tr><td colspan="2">Como as percepções desses gestores elucidam os elementos gerais da política e evidenciam resultados específicos de cada esfera?</td><td>Compreender os elementos gerais da política a partir das percepções dos gestores e dos resultados específicos evidenciados em cada uma das esferas;</td></tr>
<tr><td colspan="2">De que forma esses resultados locais se encontram com a proposta da política nacional?</td><td>Relacionar os resultados encontrados, em âmbito local, com a proposta da política nacional para avaliar a implementação do Programa.</td></tr>
<tr><th colspan="3">Hipótese da Pesquisa:</th></tr>
<tr><td colspan="3">O funcionamento do PNAE em Rio Branco está condicionado à dinâmica própria de cada uma das suas esferas e, portanto, pode sofrer interferência no (des)cumprimento dos objetivos legais da política nacional.</td></tr>
</table>

5.1 Os sujeitos da pesquisa

Quem são os sujeitos que compõem o organograma de gestão do PNAE nas duas esferas governamentais em Rio Branco, no Acre? Essa foi a primeira pergunta a ser respondida por esse estudo, pensada como uma "porta de entrada" para o leitor acerca do conhecimento geral de gestão do Programa no estado do Acre. Dados apresentados no capítulo anterior já informaram, em parte, as respostas para essa pergunta, ainda assim, achamos oportuno ratificar essas informações, metodologicamente organizadas e reunidas em um organograma próprio, que indica os sujeitos da pesquisa e seus lugares na gestão do PNAE, conforme divisão por esfera governamental, de acordo com os Decretos vigentes[76], exibido por meio da Figura 11:

Figura 11: Organograma de gestão do PNAE no Acre



Fonte: a autora (2022)

Com dados retirados da primeira questão disposta no Roteiro de entrevista, apresentamos a seguir cada um dos sujeitos, bem como sua relação com o objeto da pesquisa.

[76] Decreto Estadual nº 8.512/2021 - Estabelece a Estrutura Organizacional Básica da SEE. Decreto Estadual nº 11.069/20211 – Vincula os conselhos à Estrutura Organizacional da SEE. Decreto Municipal nº 107/2022 - Estabelece a Estrutura Organizacional Básica da SEME.

A indicação dos entrevistados no texto será feita de acordo com a posição que cada um ocupa na gestão do PNAE em Rio Branco, representada por código de abreviação, considerando as questões éticas em pesquisas que envolvem seres humanos, conforme Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde e orientações dos Comitês de Ética de universidades e instituições, bem como atendendo a garantia que lhes foi dada mediante assinatura do TCLE. Por fim, considerando a informação inicial da entrevista, na qual os entrevistados respondem sobre seu perfil e indicam espontaneamente seus gêneros, direcionaremos o tratamento dado a eles de acordo essa indicação.

5.1.1 Esfera estadual

O GE: com formação inicial nas ciências sociais, o professor e, atualmente gestor estadual, atua na educação há dez anos e ocupa o cargo de Secretário Estadual de Educação no Acre há 4 meses, entretanto, ao responder sobre sua relação com o PNAE informou que, antes do cargo de Secretário, iniciou na gestão de redes de ensino estadual, onde já acompanhava a distribuição da *merenda*, ou seja, “o desenvolvimento da política nacional de alimentação escolar”, ainda que tenha reconhecido que nessa função inicial ele não era considerado uma parte da composição do Programa. Enquanto Secretário, afirma ter uma relação mais ampla, no qual se vê responsável pela garantia de uma “merenda com qualidade”.

A GOpE: atuante na educação há mais de vinte anos e com formação inicial em Letras Vernáculos, a gestora operacional do Departamento de Alimentação e Nutrição Escolar no Estado ocupa o cargo há dez meses, reconhecendo como sua relação com o PNAE a execução do mesmo, por meio do trabalho voltado para a distribuição dos produtos destinados a merenda escolar, bem como para a confecção de guias e “cálculos das quantidades dos produtos que vão para as escolas”.

A NE: funcionária concursada, a nutricionista atua como Responsável Técnica do PNAE e chefe da Divisão de Nutrição Escolar há três anos. Reconhece na sua relação com o Programa a responsabilidade pelo mesmo em todo o estado do Acre, com apoio do quadro técnico de nutricionistas.

O CAEE: representante da sociedade civil e sem ligação direta a Secretaria de Estado de Educação, o atual Presidente do Conselho Estadual de Alimentação Escolar ocupa essa função há mais ou menos um ano; tem formação inicial em Geografia e atualmente cursa Educação Física. Junto do presidente estava a suplente da representação executiva, funcionária da SEE. Atua na Educação há quarenta anos. É tecnóloga em heveicultura com psicopedagogia clínica e institucional: “sou professora”.

5.1.2 Esfera municipal

A GM: formada em pedagogia, a gestora da Educação no município de Rio Branco ocupa o cargo há um e meio. Com experiência de mais de trinta anos na educação, concentrou praticamente toda sua carreira no ensino superior, atuando na educação básica por pouco mais de um ano, na gestão escolar no município de Xapuri. Enquanto responsável direta pela Entidade Executora, a gestora afirma ter uma boa relação com o PNAE, em detrimento da sua atuação voltada para contexto geral da política: “a gente atua dentro daquilo que realmente é pra ser”. Reconhece sua responsabilidade junto ao Programa em parceria com Equipe Técnica de nutricionistas.

O GOpM: o chefe do setor de Divisão de Alimentação Escolar, ocupante do cargo há um ano e oito meses, tem formação inicial em Serviço Social e atua pela primeira vez na educação, por meio do atual cargo de iniciativa privada. Associa sua relação com o PNAE à execução e fiscalização do mesmo: “o fiscal que vai executar o Programa”.

A NM: no quadro efetivo da Educação do Município há dezesseis anos, a nutricionista já assumiu o cargo como Responsável Técnica do PNAE, onde permaneceu até o ano de 2020 e retornou no início de 2021, após um breve período de afastamento e convite para retomada da função: “então eu tive ausente nesses dezesseis anos, um ano. Com dezesseis, quinze anos eu estive como Responsável Técnica”. Enquanto nutricionista da Secretaria de Educação de Rio Branco, afirma que, na sua relação com o PNAE, trabalha “diretamente com as políticas públicas de alimentação e nutrição dentro do programa nacional”.

O CAEM: professor do antigo magistério e formado em Letras Vernáculo pela Universidade Federal do Acre, o conselheiro e professor preside o Conselho, atualmente, pelo segundo mandato consecutivo, representando a entidade dos trabalhadores **da Educação**, na qual atua desde 1999.

De posse das informações supracitadas, traçamos o caminho mais desafiador da pesquisa: a narração da **história científica** a partir da entrada no campo da pesquisa, mas mais do que isso, a saída do *casulo.* Foram quase dois anos de uma reclusão imposta, sem aviso prévio e preparo dos níveis de complexidade pelos quais somos formados. Biologicamente, nos cuidamos e cuidamos dos nossos para que o novo mal não invadisse nossos lares. Psicologicamente, nos concentramos e nos confortamos num ideal comum que dizia: “vai passar”. Socialmente, nos adaptamos a uma atmosfera única, ficamos e levamos todas as nossas versões para dentro de casa. Mas, e a volta?

Chamamos a pesquisa de “história cientifica” concordando com Becker (2007, p. 30), que usa desse termo genérico para explicar/descrever “alguma coisa que aconteceu no passado, acontece agora e acontecerá no futuro”. Acerca do que encontramos como desafio da pesquisa, vimos que:

> Em primeiro lugar, a história deve “funcionar”, ser coerente sob todos os aspectos. Tem de nos levar daqui para ali de tal maneira que, ao chegarmos ao fim, possamos dizer: sim, este é o modo como deve terminar. Assim, **tentamos construir uma história sobre nosso tema, uma história que inclua tudo que pensamos que ela deve ter (do contrário, será incompleta de alguma forma crucial) e reúna isso de uma maneira que “faça sentido”.** [...] A outra exigência é que a história seja congruente com os fatos que descobrimos. [...] (BECKER, 2007, p. 31, grifo nosso).

E, na tentativa de construir a história desse estudo, saímos do casulo em busca de respostas para nossas outras três questões norteadoras de estudo. Para obtenção dos dados de percepção dos gestores, contactamos previamente todos os sujeitos que compuseram a amostragem final da pesquisa e colocamos em prática o cuidado e minimização das dificuldades comuns na interação empírica, apontados por Minayo (1994), mencionando o interesse da pesquisa, explicando os motivos da pesquisa e justificando a escolha de cada um desses sujeitos.

As entrevistas aconteceram presencialmente e em dias alternados, conforme indicação dos entrevistados, que indicaram também o melhor horário e local para a realização delas. Todas as categorias de análise foram fielmente representadas, ou seja, todos os sujeitos entrevistados eram os responsáveis diretos por cada categoria selecionada.

De maneira geral, inferimos desde já que não houve nenhuma intercorrência na condução e realização das entrevistas, o que resultou, nesse sentido, na possibilidade de análise de todas as categorias, uma vez que nenhuma delas pediu cancelamento de participação e devolução do Termo de Consentimento, como lhes era permitido e foi informado no ato de realização da entrevista.

Para o ato, um padrão apenas: assinatura do TCLE, seguido da gravação[77] autorizada, recurso imprescindível para a análise posterior dos dados e correlacionamento com os aspectos investigados, descritos na Tabela 16:

Tabela 16: Descritivo sintético da pesquisa de campo

Dimensão de análise	**Categoria/ Representação**	**Metodologia/ Apreensão de dados**	**Dados da Execução (Local/mês)**	**Aspectos de investigação**
Gestão direta	SEE SEME	Análise Situacional	Residência/julho Gabinete/julho	Multiplicidade de aspectos/elementos gerais
Agentes da política	Gestores operacionais e Nutricionistas	Entrevista	Nos próprios setores/julho e agosto	Resultados/ações de funcionamento
Controle Social	Conselho de Alimentação Escolar	Sondagem de opinião	Residências/ Julho e agosto	Relação com a proposta nacional

Fonte: a autora (2022)

Os aspectos investigativos foram retirados da base de estrutura da pesquisa, como forma de garantir a coerência, ou como Becker (2007) diz, “fazer sentido” com a proposta desse estudo, bem como de evidenciar as percepções

[77] Todas as gravações passaram por processo de transcrição, utilizadas para síntese qualitativa dessa pesquisa.

dos gestores a serem analisadas, retiradas das narrativas apresentadas como respostas ao Roteiro de Entrevista e Sondagem de opinião.

A organização dos dados obtidos com as entrevistas nos levou a dois movimentos distintos, onde em uma primeira tentativa de relacionar todos os aspectos da pesquisa de campo (dimensão de análise, categorias, metodologia e aspectos investigativos) notamos que não seria possível fazê-lo, mediante diagnóstico tardio acerca do instrumento utilizado para apreensão dos dados, no qual detectamos que o Roteiro não segue uma ordem possível de ser categorizada em conformidade aos aspectos investigativos do estudo, portanto, o segundo movimento se deu na busca por um formato de enquadramento dos aspectos, que respeitasse a particularidade de cada um, mas que possibilitasse a apresentação e abordagem dos dados de maneira organizada e coerente, descrita logo adiante.

5.2 Percepção dos sujeitos que compõem a gestão do PNAE em Rio Branco

Respondendo ao segundo questionamento norteador da pesquisa, que busca saber quais são as percepções dos sujeitos, considerando a posição que eles ocupam na gestão, apresentaremos inicialmente uma **síntese qualitativa** dessa percepção acerca do PNAE em Rio Branco, extraída das narrativas dos entrevistados e categorizadas, nesse primeiro momento, de acordo com os conteúdos específicos do Roteiro de Entrevista e da Sondagem de Opinião, tidos como direcionadores da conversa.

Trata-se de uma logística organizacional pensada apenas como mecanismo facilitador do processo de análise e apresentação dos dados específicos, onde cabe destacar que os entrevistados não foram informados dessa dinâmica, estando livres para explanarem suas respostas, independentemente da subdivisão de conteúdos agora apresentada, por meio do Quadro 9, que reúne as narrativas das duas esferas, considerando o padrão único do Programa.

Quadro 9 – Síntese qualitativa da percepção dos gestores

Conteúdo	Narrativas
Objetivos do Programa	Secretários de Educação
	"que os nossos alunos possam ter uma alimentação de qualidade" (*GE)* "no período da pandemia, os pais vinham pedir 'Pelo amor de Deus' que voltasse! Que os filhos estavam passando fome" (*GM)*
	Gestores Operacionais
	"que ele [o aluno] tenha aquele mínimo necessário de alimentação durante o tempo que ele está dentro da escola um bom desenvolvimento escolar" (*GOpE)* "levar uma alimentação mais saudável para os nossos alunos [...] sendo que ajuda no aprendizado e no seu desenvolvimento psicossocial" (*GOpM)*
	Nutricionistas
	"nutrição e a garantia da segurança alimentar e nutricional do aluno" *(NE)* "o principal elemento é o aluno" "a partir de hoje não existe merenda, existe alimentação escolar". *(NM)*
	Conselho de Alimentação Escolar
	"se realmente está sendo elaborado o cardápio, se tem nutricionista" *(CAEE)* "bem abrangente. Atua no aspecto da alimentação, da nutrição, da qualidade alimentar e incentivo à alimentação de qualidade" "princípio da universalidade" *(CAEM)*
Descentralização	Secretários de Educação
	"porque nós temos realidades distintas" "busca atender justamente a particularidade das realidades de cada uma das suas regiões" (*GE)* "ele não é assim, deixado à vontade" "a gente cumpre realmente o que diz, aproveita e gera renda aqui mesmo (*GM)*
	Gestores Operacionais
	"[a gente] tem muita dificuldade de chegar em alguns municípios" (*GOpE)* Sem resposta (*GOpM)*
	Nutricionistas
	"um respeito maior a particularidade e os hábitos daquela comunidade" *(NE)* "você consegue construir junto com a tua comunidade[...]dentro de uma condição produtiva, orgânica e consciente" "ganho em qualidade, o ganho em aperfeiçoamento, o ganho em aplicabilidade" *(NM)*
	Conselho de Alimentação Escolar
	"[a gente] tem como gerenciar mais e colocar ali os nossos gêneros regionais" *(CAEE)* "a descentralização nesse sentido ela possibilita a melhor execução do programa atendendo a especificidade das comunidades onde está sendo executado o programa [...] possibilita também a fiscalização por parte do controle social" *(CAEM)*

Dificuldades mais frequentes	Secretários de Educação
	“burocracia estabelecida junto a um a uma pessoa [agricultura familiar] que muitas vezes mal sabia ler e escrever” **“**logística centralizada para “atender 627 escolas”. *(GE)* “as reclamações das escolas” “a gente não completa tudo, mas a gente procura melhorar a merenda” *(GM)*
	Gestores Operacionais
	“a gente tem muitas dificuldades” “as nossas estradas, a questão do transporte fluvial”. *(GOpE)* “falta de transporte mesmo. Nós só temos um caminhão, e é pra atender aproximadamente 100 escolas” *(GOpM)*
	Nutricionistas
	“o recurso destinado que não condiz com a nossa realidade, sendo uma dificuldade para a gente atingir as recomendações que são exigidas” *(NE)* “porque quanto envolve dotação orçamentaria, e os alimentos são extremamente oscilantes, anualmente.” *(NM)*
	Conselhos de Alimentação Escolar
	“fornecimento da merenda nas outras gestões” “nessa gestão, mais coisa positiva...um CAE só positivo” *(CAEE)* “é essa comunicação, é saber que o conselho precisa tá presente em todos os momentos, e eles precisam nos chamar” *(CAEM)*
Repasses financeiros e prestação de contas	Secretários de Educação
	“depende da etapa de ensino” “prestações de contas parceladas, mas é uma ação contínua onde você vai emitindo relatórios e notas” *(GE)* “a prestação de contas nós temos o setor aqui, que ele faz isso e encaminha para o CAE”. *(GM)*
	Gestores Operacionais
	“pesquisei por curiosidade e já tive acesso aos repasses per capitas” “[a prestação] não passa por mim” *(GOpE)* “temos conhecimento, né? Mas se você me perguntar agora eu não sei dos valores” [a prestação] “anual. sai do meu setor e vai para a gestão” *(GOpM)*
	Nutricionistas
	“de acordo com a modalidade de ensino” “a nível de estado o orçamento não é um problema que chega a ser considerável não” “a diretoria financeira que já é mais cuida dessa parte [prestação]” *(NE)* “Quando eu comecei era 6 centavos”. Nós temos um setor que é responsável por consolidar todos os custos gastos que são feitos” *(NM)*
	Conselhos de Alimentação Escolar
	“não nos interessa, mas se a gente precisar a gente tem acesso a nenhum problema” “não participamos não” *(CAEE)* “eu sei que é per capita, né? Então todo o recurso ele leva em conta o censo escolar do ano anterior, então essa per capita ela é feita por segmento” “Tem vários aspectos a serem observados nessa prestação de contas” *(CAEM)*

Promoção de ajustes/ mudanças	Secretários de Educação
	“maior participação do MEC em receitas [...] poderia garantir que o Estado avançasse ainda mais na qualidade da merenda” *(GE)* **“**Seria muito melhor [terceirizar], mas aí aqui, um estado pobre, vai desempregar gente” *(GM)*
	Gestores Operacionais
	“a gente não tem como esperar tanto tempo pra uma licitação dessa sair porque o programa não para né.” **Prioridade com a zona rural**: “a zona urbana eles têm alguns privilégios” *(GOpE)* “mais recursos, mudaria mais recursos” “tudo é demorado também [...] é diferente do setor privado. Essa compra do caminhão já foi feita, só que leva um tempo *(GOpM)*
	Nutricionistas
	“eu acho que o recurso tem que ser atualizado né...os valores e a inflação aí está aí pra comprovar e justificar a necessidade desse aumento”. *(NE)* **“**[definir melhor] até onde vai o CAE em relação às sugestões, à colaboração que ele pode ter em relação ao cardápio e em relação às competências do profissional” “[diretrizes FNDE] deveriam ser melhor analisadas em respeito à cultura de cada região”. *(NM)*
	Conselhos de Alimentação Escolar
	“quando eu aceitei fazer parte do conselho eu tinha mais tempo e no momento que eu arrumei outro trabalho isso ficou meio que inviável.” “No mínimo uma ajuda de combustível para as coisas.” *(CAEE)* “eu não alteraria o programa, eu aumentaria a fiscalização para que ele chegasse ao aluno da forma que o programa foi idealizado” *(CAEM)*
Rendimento escolar	Secretários de Educação
	Não depende somente da alimentação, mas**:** “enquanto a barriga não ronca, o aluno se concentra” *(GE)* “tá comprovado! Aluno bem alimentado, é aluno que recebe bem a aprendizagem.” *(GM)*
	Gestores Operacionais
	“não é só alimentação. São tantos outros fatores” *(GOpE)* “a alimentação é a base, se não tiver a alimentação não tem aula” *(GOpM)*
	Nutricionistas
	“o próprio hábito mesmo de comer aquilo na escola é um processo de aprendizagem né considerando que a escola é um lugar de ensino” *(NE)* Totalmente. Totalmente” *(NM)*
	Conselhos de Alimentação Escolar
	Totalmente relacionado *(CAEE)* “a gente sabe que um aluno bem alimentado vai ter um melhor rendimento, claro. *(CAEM)*

Equidade	Secretários de Educação
	“ele [PNAE] gera equidade quando ele passa determinado valor para o estudante” “é padrão a merenda nas escolas”. *(GE)* Sem clareza de percepção *(GM)*
	Gestores Operacionais
	“A gente não consegue essa equidade total não” *(GOpE)* “todos, todos tem direito” *(GOpM)*
	Nutricionistas
	“da equidade...essa parte da zona rural desses alunos me incomoda demais. Demais, demais. Eu não consegui ofertar algo mais pelos hábitos dele” *(NE)* “na hora ali, tá todo mundo ali, tá todo mundo comendo a mesma coisa, na mesma quantidade, na mesma hora, é igual.” *(NM)*
	Conselhos de Alimentação Escolar
	O Programa é completamente capaz *(CAEE)* “pensando nas diretrizes do programa, eu daria 10” *(CAEM)*
Educação Alimentar e Nutricional	Secretários de Educação
	“você tem uma composição de nutrientes na merenda de excelência.” *(GE)* “ela [PNAE] ajuda mesmo.” *(GM)*
	Gestores Operacionais
	Sem clareza de percepção *(GOpE)* “[o Programa] é muito bom” *(GOpM)*
	Nutricionistas
	“devido a limitação pessoal ainda tem muita coisa que a gente precisa alcançar e dá pra destacar o acompanhamento do diagnóstico nutricional que ainda não é feito né” *(NE)* **“**tem muita coisa ainda que eu quero retirar e tem muita coisa que eu gostaria de incluir, e que hoje não depende mais do profissional nutricionista, depende da condição de logística” *(NM)*
	Conselhos de Alimentação Escolar
	“a nutricionista ela organiza palestra nas escolas para falar sobre o cardápio, sobre a alimentação, a importância” *(CAEE)* “eu não consigo visualizar isso na pratica, porque eu ainda não vejo nas escolas praticas, eu vejo casos isolados” *(CAEM)*

Fonte: a autora (2022) com dados das transcrições das entrevistas

5.3 Elementos gerais e resultados específicos: análise integrada das narrativas

A análise integrada das narrativas, com base nos diferentes segmentos que dimensionaram a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Rio Branco, corresponde à proposta inicial de análise situacional dessa pesquisa, escolhida em face de seu objetivo de aprimoramento da compreensão de uma determinada situação, onde se analisam as relações envolvidas e são apontados os elementos gerais e resultados específicos da situação investigada, sejam eles de ambivalências, contradições ou irrelevâncias, conforme apontam Ássimos e Rezende Pinto (2022). Trata-se, portanto, da forma de responder a terceira questão norteadora do estudo: *Como as percepções desses gestores elucidam os elementos gerais da política e evidenciam resultados específicos de cada esfera?*

Na oportunidade, achamos importante salientar que, diferentemente da síntese qualitativa que deu origem ao Quadro 9, onde o parâmetro organizacional foi o de unir as percepções dos sujeitos das duas esferas aos conteúdos categorizados do Roteiro de entrevista e Sondagem de opinião, para esse certame traçamos um caminho diferente, no qual analisamos sequencial e integralmente todas as entrevistas e, do passo a passo, retiramos o que entendemos serem os **elementos gerais da política**, bem como **resultados específicos** das ações de funcionamento do Programa em Rio Branco, elucidados e relacionados não somente com as percepções apontadas anteriormente, como também com outras partes das narrativas.

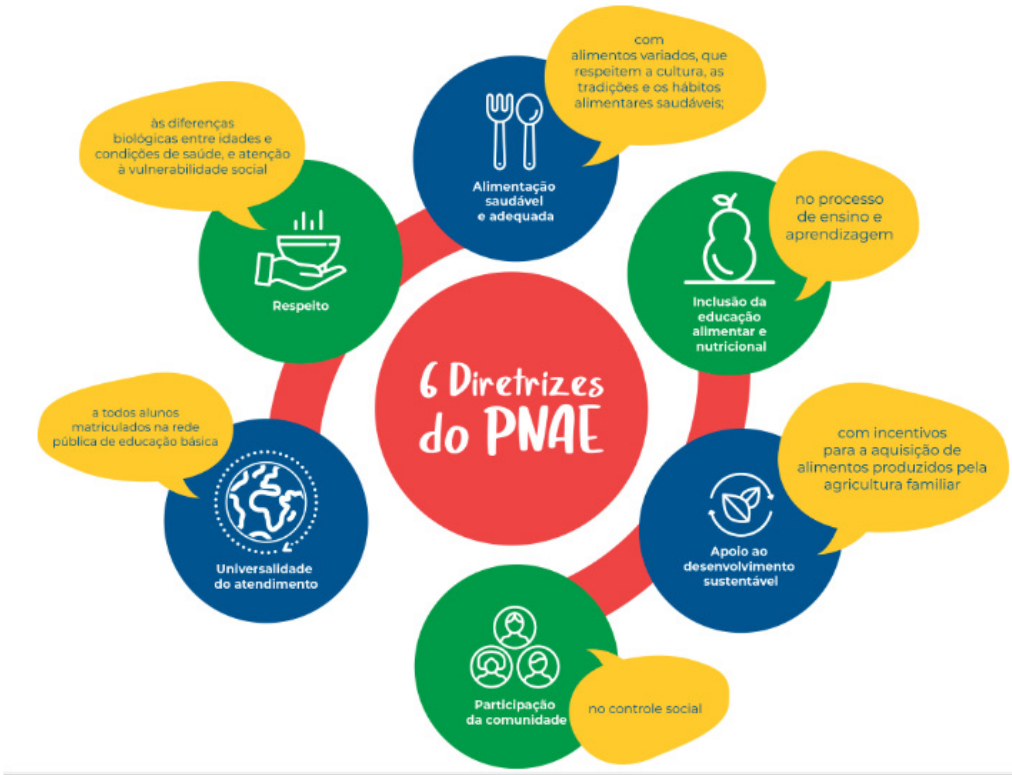
Por fim, na necessidade de contextualizar esses pontos, olhando para as duas esferas, o fizemos não com a intenção direta de compará-las ou, nos extemos, supervalorizar e/ou desapreciar a atuação do atual corpo técnico a frente da gestão do PNAE em Rio Branco, mas com a intenção de, conforme Mainardes (2009) sugere, evidenciar as sinuosidades, práticas, competências e visões de mundo que, possivelmente, justificam suas particularidades e nos possibilitam, enquanto pesquisadores de políticas públicas, uma avaliação comprometida com a perspectiva crítica e análise das múltiplas relações dentro da nossa totalidade de pesquisa.

Consideram-se elementos gerais do PNAE, entendidos legalmente como diretrizes da alimentação escolar, a junção das “evidências fragmentárias” (GINZBURG, 2011, p. 354), tomadas do contexto de construção e desenvolvimento da política de alimentação escolar, formada em berço social, direcionada ao campo educacional e materializada como direito de todos os estudantes da educação básica pública e dever do Estado:

> Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:
> [...]
> VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.
> Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado [...] (BRASIL, 2009a, não paginado)

Vejamos, de maneira ilustrativa, todas as diretrizes do Programa:

Figura 12: Diretrizes do PNAE



Fonte: Observatório da Alimentação Escolar[78] (2021)

[78] Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/ Acesso em agosto de 2022.

Partindo de uma análise geral de todas as narrativas, foi possível compreender, prontamente, que os principais elementos gerais da política de alimentação escolar, executada por meio do PNAE, estão presentes nas percepções de seus gestores locais. Observemos as palavras retiradas da Síntese Qualitativa disposta no Quadro 9, reunidas conforme quantitativo de presença dessas narrativas e apresentadas por meio de nuvem de palavras, parâmetro escolhido seguindo apenas o desejo pela diversidade na didática de apresentação de informações compiladas:

Figura 13: Nuvem de palavras retiradas da síntese qualitativa de percepções dos gestores do PNAE em Rio Branco.

Fonte: a autora (2022) com recurso do *wordclouds*[79]

Notamos que, naturalmente, cada narrativa acabou sendo direcionada à posição que cada um dos sujeitos ocupa na gestão do Programa, bem como uma possível sincronia em relação a importância de cada uma das diretrizes, considerando a ordem pela qual elas são dispostas: alimentação saudável nas escolas, nutrição, educação e aprendizagem, universalidade, controle social, sustentabilidade e direito, o que resulta, em âmbito mais geral, uma percepção comum do PNAE enquanto política pública completa para o atendimento da alimentação escolar.

Contudo, não podemos deixar de destacar que essa percepção mais generalizada do Programa pode ser traduzida, também, como entrave de superficialidade, no qual existe o risco de uma supressão nas potencialidades oferecidas por essa política, como por exemplo as ações educativas voltadas

[79] Disponível em: https://www.wordclouds.com/

para o fortalecimento e incentivo à adesão e prática de hábitos alimentares saudáveis. Entretanto, considerando que nossa análise não abarcou a rotina das unidades escolares, bem como não foi dada voz aos educadores, nos limitamos em apenas apontar esse entrave, sem ousar nos aprofundar em conclusões que não estejam acompanhadas de indícios mais concretos.

Na tentativa de relacionar as primeiras análises desse estudo ao campo científico, porém mediante ausência de trabalhos que se aproximam desse, selecionamos, por meio de pesquisa simplificada no *Google Scholar* com os descritores PNAE e *percepções,* três estudos similares para um breve apontamento de resultados de avaliação da política de alimentação escolar, retirados das análises de percepções dos sujeitos/atores envolvidos no Programa.

Ao analisar a implementação do PNAE nas escolas da rede estadual de ensino de Manaus, AM, a suposição de Oliveira (2016), partindo da percepção de diferentes atores acerca do PNAE, foi de necessidade de intervenções que pudessem consolidar a gestão como democrática, dialógica e participativa, bem como potencializar a operacionalização do Programa, por meio de plano de ação educacional e processos integrados de planejamento direcionado ao PNAE.

Acerca também da operacionalização do PNAE, Pauli *et al.* (2018) realizaram um comparativo entre as escolas estaduais e municipais de Santa Maria, RS, enfatizando suas gestões – descentralizada e centralizada, respectivamente. Partindo das percepções dos atores participantes do PNAE em relação ao cumprimento dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a autora visualizou que, apesar da importância e da abrangência do PNAE no município, ele não atende, em sua totalidade, aos pressupostos da SAN e também não é capaz de promover todo o potencial de sustentabilidade presente nos pressupostos do Programa.

Por fim, usando da identificação de percepção de agentes operadores sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar como objetivo principal de estudo, Ferreira *et al.* (2019) analisaram as narrativas de nutricionistas, membros do CAE e gestores da alimentação escolar e, com base nos resultados

identificados nas percepções desses, foi possível fazerem indicação de ações necessárias para uma melhor execução do PNAE em 38 municípios do Rio de Janeiro.

Outros estudos que envolvem a percepção de sujeitos envolvidos no PNAE, porém com recorte dos sujeitos, também podem ser encontrados nas diversas bases de dados disponíveis para consultas, como por exemplo Borba (2012) e sua análise da importância das ações do PNAE acerca das práticas e hábitos alimentares dos alunos, sob a **percepção de professores** dos sétimos anos em uma escola da rede estadual de Curitiba, PR; Cirqueira (2018) e a **percepção dos agricultores familiares** sobre o PNAE em Santa Fé do Araguaia, TO, entre outros.

Não necessariamente precisando considerar os elementos específicos apontados nos resultados de diversos estudos avaliativos do PNAE, que usam das narrativas dos agentes da política enquanto parâmetro de análise, podemos destacar que, de maneira geral, o processo de identificação das percepções é revelador tanto a nível das segmentações do Programa, como por exemplo a suficiência ou não no número de nutricionistas em determinada EEx, ou a classificação da atuação do CAE, quanto a nível dos desafios enfrentados na execução da política em sua totalidade, possibilitando ferramentas para a construção de novas perspectivas direcionadas a solução dos problemas, mas possibilitando também levantamentos de resultados específicos que podem servir de parâmetro para o bom funcionamento da política em outras localidades.

Nesse estudo de análise das percepções dos sujeitos que participam da gestão do PNAE em Rio Branco, nos propusemos, para além da compreensão dos elementos gerais da política, elucidar e relacionar os resultados específicos encontrados nas narrativas dos gestores com as suas próprias percepções, discorridos na sequência.

De imediato, ou seja, na primeira questão da primeira entrevista, já nos foi possível apontar um resultado específico baseado na percepção do entrevistado. Entendendo que sua relação com a gestão do Programa está ligada ao fornecimento e garantia de “uma merenda com qualidade”, o atual

Secretário de Educação, cargo político e de confiança do Governo do Acre, completou sua fala dizendo: “uma merenda com qualidade, que vai além que o Brasil estabelece”, referindo-se a ação de **implantação da segunda refeição oferecida aos alunos matriculados na rede estadual de ensino do Acre**, uma iniciativa nova, em termos de gestão de Governo, efetivada somente em maio do ano corrente, segundo o gestor “em virtude das adequações de pandemia”.

A ação denominada *prato extra*, refere-se a uma ação prioritária da Diretoria de Gestão Operacional da SEE, e envolve a ampliação de uma refeição diária nas escolas, onde os alunos passaram a receber um lanche no início das aulas, para além da refeição servida normalmente:

> Ele [o aluno] passa quatro horas mínimas na escola e com o novo ensino médio, ele passa cinco horas na escola. Esse aluno tem cinco horários e precisa pelo menos merendar. Se ele tiver na sua casa o café da manhã, ele chega na escola, faz uma merenda para aguentar o almoço, mas o governador, entendendo que estes alunos de fato ficavam com fome, ele implementou no seu programa de Governo o *prato extra*, que é justamente: o aluno vai para casa com a barriga cheia, e aí nós estamos falando de proteínas como carne, estamos falando de frango, estamos falando de peixes, que são as proteínas que compõem este prato. Estamos falando do macarrão, da farofa, da farinha, do arroz, né? Uma alimentação completa! Isso você pode acompanhar hoje em funcionamento em qualquer escola da rede estadual (GE).

Nessa seara, destacamos o Projeto de Lei nº 1901, do Senador Rogério Carvalho (PT/SE), que pretende alterar a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, responsável pelas disposições de atendimento do PNAE, para prever o direito dos alunos a pelo menos duas refeições diárias completas, “atendendo-se, integralmente, à ingestão diária recomendada de proteína, vitaminas e minerais para cada faixa etária contemplada”.

Atualmente em tramitação no Congresso Nacional, o PL tem como justificação o cenário da fome no país, que voltou aos patamares de gravidade nos temos de Segurança Alimentar, conforme 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19. O Avulso do PL[80]

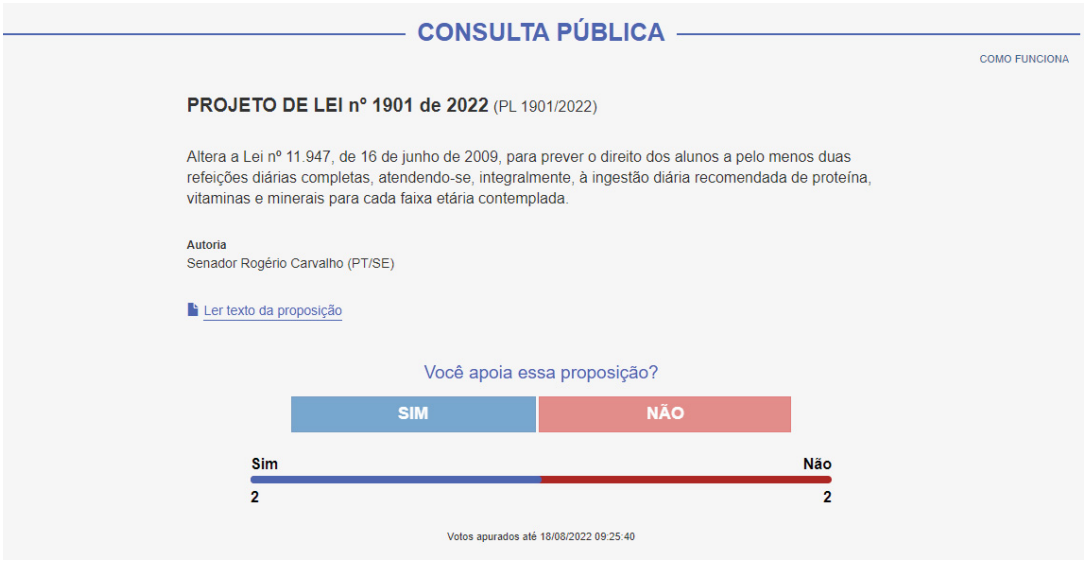
[80] Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153950 Acesso em: agosto de 2022.

destaca que, conforme já anunciamos, no ano que corre, mais de 33 milhões de pessoas não têm o que comer no Brasil, sendo que:

> Essa realidade atingiu de forma particularmente cruel as crianças em idade escolar, que não tiveram suas necessidades supridas durante a pandemia de covid-19. Nessa fase da vida, o não atendimento às suas demandas alimentares causa inegável comprometimento às suas potencialidades e ao seu futuro. Sob essa perspectiva, é preciso que pensemos no papel da escola como local onde podem ser supridas as carências alimentares de nossas crianças. Para muitas delas, o ambiente escolar é onde farão a única refeição do dia (AVULSO DO PL 1901/2022, p. 3).

Assim, o entendimento do propositor é de que a qualificação do PNAE, por meio da responsabilização integral por parte das escolas na oferta de duas refeições completas aos estudantes, contribuirá para a redução da fome no país. Disponível para Consulta Pública, identificamos que os votos apurados em 18 de agosto de 2022 resultaram em um empate no que tange o apoio, ou não, a essa proposição, com 2 (dois) votos para a opção “sim” e 2 (dois) votos para a opção “não”, conforme Figura 14:

Figura 14: Consulta pública do Projeto de Lei nº 1901 de 2020



Fonte: site do Senado Federal[81]

[81] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=153950

Ao analisarmos a redação do parágrafo único que será incluído, caso aprovado e sancionado, na Lei nº 11.947/2009, não podemos deixar de relacionar a visão, que Mainardes (2009, p.) chama de “visão de mundo”, do Senador propositor ao debate já explanado nesse estudo acerca do direito à alimentação no ambiente escolar:

> Parágrafo único. **O direito à alimentação escolar compreende** a efetiva disponibilização aos alunos de pelo menos duas refeições diárias completas, atendendo-se, integralmente, à ingestão diária recomendada de proteína, vitaminas e minerais para cada faixa etária contemplada.” (NR) (AVULSO DO PL 1901/2022, p. 2, grifo nosso).

Dentro dessa perspectiva de visão e, ainda na sequência de análise das narrativas do gestor estadual, mesmo reconhecendo que esse não é um resultado específico, julgamos relevante destacar a percepção do mesmo sobre a representação da **nomenclatura do Programa** enquanto relação direta com a sua visão geral de objetivo do PNAE: “[...] garantir que os nossos alunos possam ter uma alimentação de qualidade”. Em sua resposta para a questão acerca das mudanças que promoveria no Programa, caso estivesse em Brasília, o gestor, ainda se referindo a qualidade da alimentação, fez a seguinte fala: “eu acho que até o nome já é errado, merenda, onde nós poderíamos ter um cardápio melhor elaborado [...]”.

Essa também é uma *visão de mundo* da nutricionista do Município acerca do objetivo principal da política, que, com uma vivência temporal mais ampla na gestão do PNAE, passou por boa parte do processo de transformação do mesmo:

> [...] desde quando eu assumi, em 2006, nós começamos um processo e vivenciamos um processo de transformação dentro do Programa. Então a gente consegue ter a percepção do antes, do meio, do depois e como está [...] quando entrei era chamado ‘Merenda Escolar’ e, desde o primeiro dia, quando eu assumi, eu chamei a equipe e disse: ‘olha, eu faço parte da equipe que vai construir o Programa no Município, eu não sou o principal elemento, o principal elemento é o aluno [...] então a partir de hoje não existe merenda, existe alimentação escolar (NM).

Pinho (2015, p. 12), em sua pesquisa sobre as marcas da história na adesão e nas representações sociais da *merenda escolar*, percebeu [na refeição servida na escola] “um contundente exemplo de atribuição socialmente

direcionada a ela quando se considera a nomenclatura desta refeição", utilizada ainda nos dias atuais não somente no entorno do ambiente escolar, como também na sociedade de uma maneira geral. Para a autora, com base na ilustração de Moscovici (2011, p. 249) de que os alimentos estão "interligados a certa memória coletiva", portanto, se associam às diferentes representações dadas a eles, a alimentação escolar pode ser vista como um meio de corroborar esta representação, se tornando, ainda "mais um fator de valorização do consumo e do entendimento memorial que lhe é atribuído" (PINHO, 2015, p. 12).

Acerca da relação que o gestor atribui ser uma justificativa para a mudança no uso do termo, isto pode ser evidenciada no contexto histórico do Programa, em tempos de centralização, onde a oferta da alimentação escolar se traduzia, na sua grande maioria, em alimentos industrializados ou elaboradas com a adição de alimentos industrializados, ou seja, sem qualidade nutritiva.

Em outro contexto específico, mas também com base na percepção relacionada a construção evolutiva da história do PNAE, um resultado encontrado na narrativa da nutricionista foi de **parceria** entre as instituições envolvidas na política: "desde a implementação de leis federais, desde as reformulações dos próprios conselhos de nutrição vinculados tanto aos CFN, quanto aos CRN, houve uma parceria muito grande", ou como ela completa: "uma construção, uma iniciação de trabalhos", se referindo diretamente a parceria com o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição (CECANE) e com a Universidade Federal do Acre, por meio dos projetos desenvolvidos com apoio dos alunos e professores do curso nutrição no estágio supervisionado em saúde pública, no qual a nutricionista atua como supervisora do campo da alimentação escolar.

Os Cecanes constituem, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), unidades de referência e apoio para o desenvolvimento de ações necessárias, e de interesse, do PNAE, estruturada e equipada para executar atividades nas áreas prioritárias e nas formas de atuação definidas pelo FNDE. As ações, que podem ser de pesquisa, ensino ou extensão, são desenvolvidas mediante a celebração de Termos de Execução Descentralizada

(TED) e Termos de Cooperação (TC), partindo de planos de trabalho, por meio de descentralização de créditos orçamentários e repasse de recursos financeiros (FNDE, 2020).

Conforme aponta Melgaço (2021), nesse cenário colaborativo vários são os produtos que resultam das parcerias firmadas, a exemplo do apoio técnico ao FNDE, assessorias às EEx, elaboração de materiais didáticos e gerenciamento da Rede Brasileira de Alimentação Escolar[82] (REBRAE), todos oriundos da parceria estabelecida entre o FNDE e os Cecanes.

Segundo informações dispostas no site do FNDE, 41 (quarenta e uma) IFES estão habilitadas a desenvolver essas ações supracitadas no âmbito do PNAE. Destacando a importância dos Cecanes na execução do PNAE em tempos de pandemia de Covid-19, Silva *et al.* (2021) relataram em seu estudo diversas ações remotas realizadas pelo Cecane/UFRN em 167 municípios do Rio Grande do Norte, em apoio a distribuição da alimentação escolar no estado, dentre elas, a orientação acerca da montagem e distribuição dos alimentos, reforçando a importância de investigações nesse contexto, em face da diversidade e dificuldades especificas de cada localidade.

Na região Norte, os Cecanes habilitados fazem parte das seguintes IFES: Instituto Federal do Amazonas (IFAM), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Tocantins (UFT) e, recentemente, da Universidade Federal do Acre, no qual o Cecane/UFAC foi credenciado junto ao FNDE no ano de 2021, por meio do Edital[83] para Habilitação de IFES e Formação de Parcerias e Implementação de Ações de Apoio ao PNAE. Com equipe formada por professores e alunos do curso de nutrição da UFAC, além de nutricionistas agentes PNAE, o Centro teve seu plano de trabalho 2021/2022 aprovado, com previsão de execução de dois produtos:

---

[82] Espaço virtual de interlocução entre os atores do PNAE. Objetiva o incentivo e difusão de reflexões sobre questões relacionadas à alimentação escolar, bem como a melhoria da qualidade da execução do Programa nas EEx do Brasil. Disponível em: https://www.rebrae.com.br/ Acesso em agosto de 2022.

[83] Edital nº 01/2021 – CGPAE/DIRAE/FNDE

> **Produto 1: Formação dos conselheiros da alimentação escolar** tem como objetivo fortalecer o Conselho de Alimentação Escolar como instância de controle social do PNAE por meio da ampliação da capacitação técnica dos Conselheiros de Alimentação Escolar. Estima-se a realização de encontros virtuais, disponibilizando um total de 100 vagas para membros dos Conselhos de Alimentação Escolar, especialmente aqueles em primeiro mandato e recém-eleitos, de 22 municípios do estado do Acre.
> **Produto 2: Monitoramento e assessoria às entidades executoras do PNAE no Estado do Acre**, com o objetivo de prestar o apoio técnico e operacional aos atores sociais envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com vistas ao aprimoramento da sua execução. Serão realizados o monitoramento e assessoria técnica e operacional à gestão estadual do Acre e a 10 municípios do Estado do Acre (7 in loco e 3 remotos); realização de 10 Encontros (7 presencial e 3 remoto), com a presença aproximada de 80 atores sociais; visita à aproximadamente 50 escolas e; emissão de 11 relatórios de monitoramento (CECANE/UFAC)[84].

Egressa do curso de nutrição da UFAC e, atualmente, Responsável Técnica do PNAE no Estado, a nutricionista apontou em sua fala um outro resultado específico do funcionamento da política de alimentação escolar em Rio Branco: **inclusão da categoria *semi urbana*** para escolas consideradas rurais pelo parâmetro de localidade, mas que possuem acesso facilitado, energia e infraestrutura adequada para o armazenamento e preparo das refeições escolares. Vale ressaltar que essa também é uma prática de atendimento da nutrição escolar do Município, realizada mesmo em escolas de difícil acesso:

> Quando a gente classifica rural, rural é aquela escola que ainda a alimentação *pra* chegar ela vai de carro, depois ela vai no lombo do cavalo, depois ela vai descer no rio, porque eu ainda tenho escola assim no meu universo. Mas eu tenho a escola rural com perecível, que é justamente a escola de difícil acesso, que não é o fornecedor que vai deixar o perecível, o perecível vem pra cá e a gente dispara *pras* escolas, e que a gente não abre mão de mandar pra ele o mesmo cardápio da zona urbana, então eles recebem o mesmo cardápio da zona urbana (NM).

Dentre os alimentos que diferenciam a composição do cardápio das escolas classificadas como urbana e rural, estão algumas frutas como maçã, mamão, manga, bem como frango e polpas naturais de frutas, presentes somente nos cardápios das escolas urbanas e *semi urbanas* do Estado. Para as escolas rurais são reservados alimentos como arroz, abacaxi, banana comprida, beterraba e, na grande maioria, gêneros alimentícios, tais como suco

[84] Disponível em http://www2.ufac.br/ccsd/nutricao/cecane/produtos Acesso em agosto de 2022.

concentrado, carnes enlatadas ou salgadas, bolachas doces e salgadas, entre outros.

No que diz respeito ao acesso às escolas, a opção pela **gestão centralizada** garante uma unanimidade na percepção dos gestores na esfera estadual, no que corresponde a expressão de dificuldade de funcionamento da política com a escolha desse formato, principalmente na relação da logística de distribuição, conforme a fala do Secretário: “a grande dificuldade é você ter que atender 627 escolas [...] porque eu tenho que receber no meu depósito central, distribuir para as minhas unidades escolares. Alguns fornecedores ou outros eles conseguem fazer essa distribuição” (GE).

Na percepção da gestora operacional, as escolas da zona rural são, ou deveriam ser, prioridades de atendimento do Programa: “a gente tem muita dificuldade de chegar em alguns municípios, de chegar em algumas comunidades e nas indígenas principalmente e nas rurais de difícil acesso”, nesse sentido, segundo ela, havendo a descentralização para as escolas urbanas, a gestão do Programa se dedicaria mais as zonas rurais: “a gente teria mais tempo e mais oportunidade de trabalhar só com esses de mais difícil acesso, né? Os que são mais difíceis da gente conseguir chegar com a merenda” (GOpE).

Com uma percepção igual, mas com uma visão de solução mais incisiva, a gestora do PNAE na esfera municipal apontou em sua narrativa a opção pela terceirização do serviço de alimentação escolar, ainda que reconhecendo que o município de Rio Branco não tem a mesma capacidade que a localidade que ela conheceu e usou como parâmetro de comparação: “olha, esse negócio da merenda se pudesse ser terceirizado, tirado da gente essa responsabilidade [...] mas lá [Santo André], assim, é muito grande, né? Eles têm indústria, que fazem. Seria muito melhor, mas aí aqui, um estado pobre, vai desempregar gente, você sabe disso, né?” (GM).

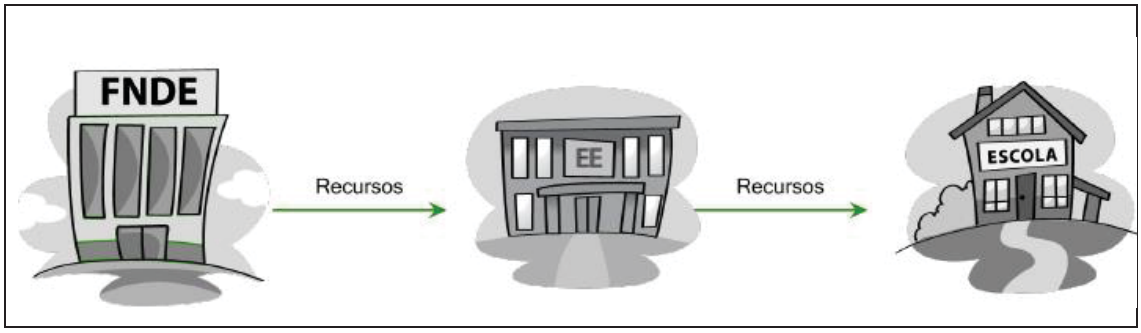
A modalidade de gestão centralizada, tal qual terceirizada, faze parte das formas possíveis de operacionalização do programa, a partir do processo de descentralização da política pública de alimentação escolar ocorrida em 1994,

com a municipalização da merenda escolar, instituída por meio da Lei nº 8.913: “os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar [...] serão repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1994, p 1), que pode ocorrer ainda por meio de gestão semi-descentralizada e descentralizada.

Com dados extraídos do Cadernos de estudos, da série Formação pela Escola, do Ministério da Educação, apresentaremos cada uma das modalidades:

Quadro 10 – Formas de gestão para operacionalização do PNAE

<table>
<tr><td>Gestão Centralizada</td><td>O FNDE envia os recursos financeiros às EExs, por meio de depósitos em contas específicas, abertas para receber os recursos do PNAE. As EExs, por sua vez, compram os alimentos de acordo com as regras estabelecidas pela legislação pertinente e distribuem para sua rede escolar.</td></tr>
<tr><td colspan="2">
</td></tr>
<tr><td>Gestão Semidescentralizada ou Semiescolarizada</td><td>O processo de repasse de recursos financeiros é quase idêntico à gestão centralizada, uma vez que os recursos também são depositados em contas específicas das EEx pelo FNDE.</td></tr>
<tr><td colspan="2">
</td></tr>
<tr><td>Gestão Descentralizada ou Escolarizada</td><td>O FNDE repassa os recursos financeiros para as EEx, que por sua vez, efetuam a transferência para as escolas da rede beneficiada pelo PNAE. Cada escola efetua a aquisição dos gêneros alimentícios a serem utilizados na preparação do cardápio da alimentação escolar, obedecendo à legislação específica sobre a compra e seguindo a supervisão do setor responsável pelo Programa nas EEx.</td></tr>
</table>



Fonte: Adaptado de BRASIL (2018a)

A gestão centralizada do PNAE é a forma adotada mais comum entre os estados e municípios brasileiros e, diferente das dificuldades apontadas pelos gestores do Programa em Rio Branco, possui como maior desvantagem fatores relacionados ao armazenamento dos produtos perecíveis, seja pela necessidade por um maior controle, falta de equipe habilitada ou adequado espaço físico (SANTOS, COSTA e BANDEIRA, 2016). Vale salientar que, em Rio Branco, os produtos perecíveis são entregues diretamente pelos fornecedores nas unidades escolares das redes de ensino estadual e municipal. Já a gestão terceirizada, embora comum em diversas municipalidades, tem sido ponto de discussão no âmbito do PNAE, uma vez que, conforme Costa (2013), se tratar não somente da terceirização da execução financeira, mas de todo processo educativo que envolve a alimentação escolar.

Componente dos estudos apontados no Estado do Conhecimento, Stolarski (2005) em sua análise da política entre os anos de 2003 e 2004, registrou a dificuldade de uma parte dos municípios que adotaram a terceirização, tais como Curitiba, em informar corretamente o número de refeições a ser servido em cada unidade de ensino, bem como eventuais mudanças nas programações da escola, contribuindo, dessa forma, para o aumento do desperdício de alimentos e em pagamento às empresas por refeições não consumidas.

Com objetivo de avaliar os modelos de terceirização e de autogestão do PNAE, bem como identificar as vantagens e desvantagens da adoção desses modelos, Danelon, Danelon e Silva (2009), por meio de uma amostra comparativa de escolas de Piracicaba (SP), apontaram para a disponibilidade de

recursos para manutenção de infraestrutura e equipamentos do PNAE como uma vantagem do sistema terceirizado, ao tempo que a disponibilidade e a capacitação de pessoal para as atividades técnicas e administrativas representaram umas das principais dificuldades enfrentadas na autogestão. Verificaram ainda que o salário pago pela Prefeitura do município superava os valores adotados pelas empresas prestadoras do serviço.

De maneira igual ou similar nos dois formatos, as proporções médias de aceitação (85%) das preparações entre os alunos foi um fator. Dentre as dificuldades, ou desvantagens do modelo terceirizado, os autores apontaram a ausência de investimento nas estruturas físicas dos locais de preparo das refeições, dentro das escolas públicas.

Retomando Santos, Costa e Bandeira (2016), acerca da terceirização:

> As principais vantagens são: uma alimentação mais variada e o número menor de funcionários da Prefeitura ou do Estado, envolvidos na alimentação escolar. As desvantagens são: custo elevado das refeições, as (os) merendeiras (os) concursadas são remanejadas (os) para outras funções e o fato de que o dinheiro que está sendo pago à empresa poderia ser utilizado na contratação de merendeiras, na reforma das cozinhas, na compra de equipamentos de melhor qualidade, entre outros (SANTOS, COSTA E BANDEIRA, 2016, p. 319).

Relacionando com suas próprias áreas de atuação, ainda que não tenha apresentado uma narrativa direta acerca dessa questão em pauta, consideramos que o gestor operacional do PNAE no Município teria a mesma percepção dos demais sujeitos da pesquisa apontados anteriormente, tendo em vista que a maior dificuldade registrada por ele na gestão do PNAE refere-se ao transporte dos itens armazenados no Centro de Distribuição da EEx para as unidades escolares atendidas pela Prefeitura de Rio Branco. Já a nutricionista aponta para “um respeito maior a particularidade e os hábitos daquela comunidade, né? Porque hoje não é possível fazer isso na gestão centralizada”, referindo-se à elaboração de um cardápio condizente com a possibilidade de acesso e bons hábitos alimentares.

Acerca do cardápio, retomamos a uma outra fala da nutricionista do Município, relacionada a sua percepção de alimentação de qualidade enquanto

resultado de uma evolução da política, que foi feita em duas abordagens distintas referente às escolhas dos alimentos e que nos remete ao resultado de **composição do cardápio semanal.** A primeira abordagem diz respeito ao momento em que a nutricionista discorre sobre o papel das escolas na tomada de decisões da gestão do Programa, onde destaca que algumas escolas, mesmo reconhecendo que existe normativa para elaboração de cardápios nutritivos, lhe questionam sobre a possibilidade de inclusão de mais opções de lanches, “porque elas já sabem o que é a alimentação escolar”, onde responde: “não, professora, a gente não volta, a gente não anda pra trás, a gente anda pra frente."

Na sequência de sua fala, a segunda abordagem é referente ao conteúdo e execução desse cardápio, especificamente nas segundas-feiras, em face da dificuldade de preparo das refeições nesse dia: “o meu sonho ainda é tirar o pouco que eu ainda tenho de biscoito e rosquinhas, que é na segunda-feira, porque na segunda-feira é muito difícil a escola chegar, fazer pré-preparo, aquela coisa toda”.

Ao final de sua fala, a confirmação de sua percepção e, junto dela, sua maneira de se posicionar junto à equipe escolar: “daqui pra frente vai ter um dia que a gente vai olhar vai ser de segunda a sexta-feira fruta, verdura, arroz, feijão, carne, frango, ovo, só comida fresca”. “Aí elas recuam”, reconhecendo que essa, ainda, não é uma percepção geral: “hoje em dia, os pedidos que eu recebo é mais para descontruir do que algo que passa processo de construção, por incrível que pareça” (NM).

Reunindo dados que se relacionam com os últimos resultados e percepções apresentados acima, Diamico (2019), partindo da Teoria da Transição[85] e de outros referenciais sociológicos, realizou como trabalho empírico, entrevistas com atores envolvidos na implementação do PNAE em

[85] A teoria das transições analisa os eventos sociais olhando para a complexidade que as múltiplas dimensões das transformações societais tem no desenvolvimento sustentável. O princípio base é entender a transição como um processo de mudanças não lineais e estruturais nos cenários cultural, sociotécnico e de governança (DIAMICO, 2019, p. 43).

escolas estaduais de Florianópolis, Santa Catarina, e destacou, entre as suas principais conclusões acerca da avaliação do potencial do Programa para o desenvolvimento de práticas alimentares saudáveis e sustentáveis, um problema relevante na terceirização da alimentação escolar, em se tratando da efetivação dos objetivos do PNAE desse cunho, mediante dificuldades de sintonia entre os diferentes saberes e percepções sobre os alimentos saudáveis e sustentáveis:

> A **percepção sobre o que é considerado alimento adequado** é central para a implementação do PNAE, pois dela **depende o olhar integrador e educador**. Há um descompasso entre a proposta de saudável do PNAE e a percepção dos atores entrevistados. Com esse descompasso, os gestores tendem a não se convencerem nem sobre os motivos da aquisição de alimentos "mais caros", nem da importância de se ter um profissional especializado que possa auxiliar na construção e difusão de EAN [EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL]. **A escola é afetada negativamente pela terceirização de maneira direta, pois faz com que os atores ali presentes cotidianamente não se percebam como educadores** de EAN (DIAMICO, 2019, p. 52, grifo nosso).

Aproximando-se do resultado e percepção da nutricionista RT sobre a composição do cardápio supracitados, a autora diagnosticou também uma recepção negativa do alimento saudável pelos atores envolvidos nas escolas, pois confronta-se com o imaginário que liga infância à ingestão de grande quantidade de açúcares de baixa qualidade:

> Ao estarem fora dessa atividade, afinal, quem faz o PNAE é a empresa, não se posicionam como parceiros no processo. Fica evidente a desconfiança com relação ao significado de "alimento saudável", sempre desqualificam a AE [ADEQUAÇÃO ESCOLAR]. Essa perspectiva associa-se a outra, muito forte, de que os estudantes são "apenas crianças" e que então não precisariam "passar por isso" (adequação alimentar). Ou seja, tem-se dois saberes locais que criam resistência, a desconfiança com o "nutricionalmente correto" e a emotividade para a qual o alimento não adequado (balas e doces) remete (DIAMICO, 2019, p. 52).

Duas questões chave merecem ser pontuadas nesse contexto: não se deixam de lado as resistências comuns aos processos de transição, como no caso dessa busca da rotina alimentar saudável por um espaço que já está ocupado por fatores de valorização do consumo e do entendimento memorial que lhe é atribuído, comprovado, por exemplo, em estudos que demonstram o declínio da adesão ao alimentos ofertados pelo PNAE em detrimento daqueles

adquiridos junto às cantinas e *banquinhas*, conforme nos lembra Pinho (2015), entretanto, é preciso reforçar que o Programa é um forte influenciador positivo das práticas alimentares saudáveis, logo, precisa da convergência entre seus objetivos e resultados, alcançada pelo engajamento de todos no seu processo de implementação e não somente da nutricionista.

Reunidas em um só resultado, que classificamos como **condição de trabalho,** as características de atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar em Rio Branco se aproximam pelo tempo de formação da membresia vigente, ambos com pouco mais de um ano, e pelos termos gerais de compreensão das atribuições exercidas, ademais, as características que o afastam revelam maior parte dos resultados específicos apontados durante as entrevistas e análise das narrativas a posteriori, que retornarão como elementos de discussão no último item desse capítulo.

De início, exaltamos o que entendemos ser uma melhor estruturação de trabalho, tanto em termos de recursos humanos como em termos de ambiente físico e equipamentos de trabalho. O Conselho do Município possui sala própria, equipada com computador e mobiliário adequado, o que possibilita um trabalho de secretariado dessa instituição. Além disso, existe uma prática administrativa do Poder Público Municipal relacionada a cessão de seus funcionários para atuarem junto ao Conselho, como é o caso do Presidente do CAE de Rio Branco, que apresentou uma logística de atuação baseada na sua percepção de amplitude que o Programa Nacional de Alimentação Escolar, de fato, apresenta:

> O Programa, como política pública, ele é bem abrangente, atua nesse aspecto da alimentação, da nutrição, da qualidade alimentar, do incentivo à alimentação de qualidade, né? [....] eu acho bem interessante nesse Programa essa universalidade, para todos os alunos, a alimentação escolar é de qualidade, para todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica (CAEM).

Com uma percepção mais específica relacionada a atribuição principal dos Conselhos voltada para a fiscalização, a questão da condição de trabalho também se relaciona com o CAE do Estado, que atualmente utiliza da estrutura geral da Secretaria de Educação para executar as suas atribuições, mas somente por parte dos membros que compõem o quadro de funcionários da EEx,

como por exemplo a suplente da representação executiva, também presente na entrevista: “como eu estou na gestão e essas informações eu tenho todas [...] então eu vejo, eu leio, eu verifico o PNAE *e manda sempre* coisas vai no site a gente procura muito também [...]”, o que não se aplica ao atual Presidente: “quando eu aceitei fazer parte do Conselho, eu tinha mais tempo e no momento que eu arrumei outro trabalho isso ficou meio que inviável participar tanto das visitas, porque eu não sou remunerado, né?” (CAEE).

Na percepção de ambos, uma melhor atuação do CAE se relaciona com melhores condições de atuação: “então ele como Presidente, que não é da secretaria, que não era da secretaria, no mínimo uma ajuda de combustível para as coisas” (CAEE).

O papel dos Conselhos de Alimentação Escolar traduz o exercício do controle social do PNAE ao tempo que revela a expressão política de uma sociedade, quando a empodera na função participativa de todos os processos de construção e execução desse Programa. Para Costa (2013), em se tratando de administração dos recursos públicos, esse controle é de fundamental importância, uma vez que esses recursos são de todos e os interesses do capital devem ser contemplados em função dos interesses das classes trabalhadoras. Em suas palavras: “o controle da Administração Pública surge da necessidade de alinhar os interesses da sociedade à obrigação ética de utilizar regularmente os recursos públicos” (COSTA, 2013, p. 130).

Legalmente, conforme detalharemos no próximo item de abordagem relacional dos resultados com a proposta nacional, não cabe aos Conselhos a deliberação sobre a escolha de investimentos dos recursos públicos destinados à execução do PNAE, no entanto, é de sua competência o acompanhamento, monitoramento e ato fiscalizatório da prestação de contas dos recursos federais, realizada pelas Entidades Executoras da política de alimentação escolar. Também como um resultado específico relacionado à percepção dos gestores, bem como com as condições de trabalho, destacamos a **logística organizacional** do CAE do Município, no que tange a fiscalização das

prestações de conta da EEx, sintetizada por meio da narrativa do Presidente do Conselho estadual:

> A prestação de contas é feita online [...] as notas são lançadas no sistema *né?* Então, o Conselho pode acompanhar, aliás, qualquer cidadão pode acompanhar esses gastos, então nós podemos fazer online [...], mas também recebemos as notas físicas. Então, por exemplo, quando chega [...] eles começam a mandar [...] por exemplo neste ano nós já estamos em agosto, por volta de setembro já era *pra* eles mandarem a primeira parte das notas para não acumular, então nós podemos analisar, a partir da segunda metade do ano, algumas notas *já* [...] eles mandam as notas, mas mais pelo finalzinho do ano [...] eles mandam aquele que eles chamam de Relatório de Gestão [...] um relatório sintético, com a síntese de tudo o que foi gasto [...] os valores remanescentes do recurso anterior mais o rendimento, *né?* E mais o recurso do ano em exercício e ali vai *tá* tudo discriminado e compõe o recurso daquele ano e depois a sua distribuição por cada ente *né?* Por cada segmento – creche, educação infantil, *etc etc* e as notas vem por cada segmento [...] então nosso trabalho é somar nota por nota, observar na nota o número da licitação, do pregão, o nome do fornecedor [...] se tiver algum problema [...] nós notificamos a Secretaria e eles dão *lá* as informações até fechar (CAEM).

Assim, é notória a influência que a condição de trabalho de cada um dos conselhos de Rio Branco exerce sobre sua logística de funcionamento, não somente relacionada a estrutura física, mas também pelo cumprimento de atribuições das EEx, fundamental para o fluxo organizacional da prestação de contas do Programa por parte dos responsáveis.

Por fim e na oportunidade, nos apropriamos novamente da narrativa do Presidente do CAE municipal para reiterar todo o constructo ora apresentado, referente aos elementos gerais e resultados específicos encontrados nas percepções dos sujeitos participantes da gestão do PNAE em Rio Branco, e, ao mesmo tempo, introduzir a abordagem sequencial desse capítulo. Vejamos:

> “esse Programa é tão minucioso [...] tão detalhista, que as vezes a gente chega lá e [...] ´porque que o conselheiro quer saber disso? Ah porque que a manipuladora não *tá* com a touca, não *tá* com EPI [Equipamento de Proteção Individual], não *tá* com calçado antiderrapante’ porque até isso o Programa se preocupa, com a condição de trabalho do manipulador [...] É um Programa, uma política pública que eu gosto, eu optei em ir pro Conselho, eu quis ir [...] quando eu comecei a conhecer o Programa de fora, porque eu tinha que conhecer a legislação [...] as legislações e os detalhes do Programa, eu comecei a me interessar por ele, porque é um programa muito bom, com muita riqueza de detalhe *de* para a sua execução e que, se ele não for bem fiscalizado, você perde a eficácia do programa, ele não chega lá na ponta, pelo aluno, da forma que foi idealizado, *né*? pelo legislador. Então a ideia de ter um controle social *num* programa

> desses, *pra* mim é excelente, é maravilhoso [...] a maioria dos programas, a maioria das políticas públicas, ela tem um público alvo, ela tem uma restrição, ela tem um perfil social, *né*? A alimentação escolar não, ela é universal, ela é para todos, quem *tá* na rede tem acesso à alimentação (CAEM).

Diante de todo o exposto, convidamos o leitor a trilhar um caminho inverso a partir daqui, no qual utilizaremos esse resultado específico em questão como ponto de partida para responder a última questão norteadora desse estudo, onde nos propusemos a relacionar os resultados encontrados em âmbito local com a proposta da política nacional, enquanto objetivo especifico final da proposta de avaliar a política de alimentação escolar e os elementos que condicionam a sua execução em Rio Branco, por meio do PNAE.

5.4 Os resultados e a proposta nacional do PNAE

Conforme já anunciado, problematizaremos os mesmos resultados apontados anteriormente, por meio de uma abordagem que busca identificar onde eles se aproximam, ou se afastam, da proposta nacional que estabelece e normatiza a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais atualmente, a Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020.

Relembremos os resultados apontados no item anterior: *ampliação da oferta de refeições, parceria, cardápio semi-urbano, gestão centralizada, composição dos cardápios, condição de trabalho e logística organizacional da prestação de contas dos CAE*, abordados, nesse item, em ordem decrescente, trilhando o caminho que nos levará de volta ao contexto geral do Programa, onde poderemos tecer uma análise voltada para a hipótese da pesquisa, no qual supomos que o funcionamento do PNAE em Rio Branco está condicionado à dinâmica própria de cada uma das suas esferas e, portanto, pode sofrer interferência no (des)cumprimento dos objetivos legais da política nacional.

Na sequência, a abordagem específica de cada um dos resultados, acompanhados de sua problematização específica acerca da normativa legal que institui o Programa atualmente.

5.4.1 Logística organizacional da prestação de contas do CAE

A prestação de contas é uma das atribuições dos Conselhos de Alimentação Escolar, conforme artigo 44 da Resolução nº 06/2020:

> Art. 44 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/ 2009:
> I – monitorar e **fiscalizar a aplicação dos recursos** e a execução do PNAE, com base no cumprimento do disposto nos arts. 3º a 5º desta Resolução;
> II – **analisar a prestação de contas da EEx**, conforme os arts. 58 a 60, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon Online;
> III – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
> IV – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
> V – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas e elaboração do Parecer Conclusivo do CAE, com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros;
> VI – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução;
> VII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, e encaminhá-lo à EEx antes do início do ano letivo (BRASIL, 2020c, p. 21, grifo nosso).

A ação do CAE municipal se aproxima da proposta nacional, ainda, em função do cumprimento do envio do Parecer Conclusivo por parte do Presidente do Conselho, conforme orienta o primeiro parágrafo do artigo supracitado: “O Presidente é o responsável pelo envio do Parecer Conclusivo do CAE no Sigecon Online. No seu impedimento legal, o Vice-Presidente o fará” (BRASIL, 2020c, p. 21).

Acerca da análise do Relatório de Gestão citado pelo CAEM, cabe destacar que ela é parte específica da fiscalização e monitoramento dos recursos destinados à alimentação escolar, conforme Resolução FNDE nº26/2013 e orientação da Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), elaborada pelo Tribunal de Contas da União:

> Além de fiscalizar e monitorar os recursos destinados à alimentação escolar, os Conselheiros são responsáveis, dentre outras, pelas seguintes tarefas previstas na Resolução-FNDE 26/2013:
> - **Analisar o Relatório de acompanhamento de gestão do PNAE antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo**;
> - Analisar a prestação de contas do gestor;
> - Fornecer e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE; e
> - Comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle responsáveis quaisquer irregularidades identificadas na execução do PNAE (BRASIL, 2017, p. 3 -4).

De maneira oposta, identificamos que o CAE do Estado, mesmo após quase um ano de composição[86], ainda não se aprumou junto às suas atribuições. Antecipadamente, ratificamos que, em momento algum, intentamos desapreciar a instituição e seu material humano, buscamos, apenas, estimular e nos apropriar da reflexão crítica, possibilitada nesse caso, mediante questões díspares tão evidentes da análise comparativa. Trata-se de um resultado específico da própria logística de atuação dos CAE, mas com reflexo direto para o funcionamento do Programa, de acordo com as percepções e dinâmica de controle social exercido por cada um dos Conselhos.

A percepção do CAE estadual, quando questionados sobre os valores repassados pelo FNDE, bem como acerca da prestação de contas, muito nos intrigou, em função de parte de suas atribuições envolver, justamente, a análise e aprovação da prestação de contas da EEx, condição determinante para aprovação do repasse posterior, inclusive. Na ocasião investigativa que nos levou a SEE para obtenção de dados específicos para o texto do Capítulo 4 dessa tese, nos deparamos com a informação que a prestação de contas de EEx, referente ao ano de 2021, havia sido encaminhada para o e-mail do antigo Presidente do CAE. Além do mais, até o momento de fechamento dessa escrita, a Divisão de Alimentação Escolar do Estado não havia disponibilizado o Relatório de Gestão Anual do mesmo ano em questão, o que justifica, em parte, a situação atual de atuação do CAE estadual.

[86] Decreto 10.275, de 14 de outubro de 2021.

Contudo, não podemos deixar de expor que a ausência de documentação por parte da EEx, bem como a falha de comunicação entre as partes, não justifica sua pouca movimentação em busca do cumprimento dessa atribuição, considerando não somente a possibilidade de acesso aos documentos que orientam a condução dos conselhos, bem como os prazos estabelecidos pela normativa, no que diz respeito a prestação de contas por parte da EEx, que deve acontecer acompanhada de Parecer conclusivo do CAE:

> Art. 60 O prazo para a EEx prestar contas no SiGPC Contas Online será até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse, **cabendo ao CAE emitir o parecer conclusivo sobre a prestação de contas no Sistema de Gestão de Conselhos – Sigecon Online até 31 de março.**
> § 1º Os registros realizados no SiGPC Contas Online estarão disponíveis no Sigecon Online para o acompanhamento do CAE durante o exercício.
> § 2º A emissão do parecer conclusivo pelo CAE será efetivada após o envio da prestação de contas pela EEx, obedecidos os prazos citados no caput deste artigo.

Ainda na tentativa de não apresentar nossas críticas de maneira infundada, nos reportamos novamente tanto ao CAE do Estado, como ao setor de Planejamento da EEx, responsável pela prestação de contas da Secretaria, que nos informou que havia cumprido a prestação de contas dentro dos limites de sua competência.

Na oportunidade de esclarecimento, o CAE informou que não possui acesso ao Sistema supracitado e nos direcionou a um outro setor da SEE, responsável pelo controle social do Fundeb, onde a informação foi de que existe o compartilhamento da estrutura física junto ao CAE e que, nesse sentido, observou que todos os prazos relacionados ao CAE foram expirados, a começar pela nova formação do corpo diretivo, que culminou no atraso do atual Conselho de Alimentação Escolar em se apropriar de suas funções, a começar pela logística de acesso ao Sigecon.

Para casos assim, a normativa orienta que:

> § 5º Na hipótese de não envio da prestação de contas, ausência do parecer **conclusivo** do CAE ou identificada a ausência de documentos exigidos, o FNDE notificará a EEx para, no prazo de 30 dias, contados da ciência da notificação, providenciar a regularização da prestação de contas ou o recolhimento dos recursos devidamente atualizados,

> acrescidos dos rendimentos de sua aplicação no mercado financeiro, sem prejuízo da suspensão dos repasses de que trata o art. 56.
> § 6º Caso a prestação de contas não seja registrada e enviada no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou, caso apresentada, não venha a ser aprovada, total ou parcialmente, o FNDE, após a ciência do gestor, registrará a inadimplência nos sistemas informativos e adotará as medidas de exceção visando à recuperação dos créditos, conforme prevê a Instrução Normativa TCU nº 71/ 2012, alterada pela Instrução Normativa TCU nº 76/2016.

5.4.2 Condições de trabalho

Prezando pela condição de trabalho dos Conselhos, a Resolução nº 06/2020, por meio do Artigo 45, confere que é dever dos Estados, Distrito Federal e Municípios a garantia da "infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência" e exemplifica:

> a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
> b) disponibilidade de equipamento de informática;
> c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, como para as visitas às escolas e para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE;
> d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva (BRASIL, 2020c, p. 21 e 22).

Bem como a disponibilidade dos documentos necessários para a execução das suas atribuições, desde que seja solicitado:

> II – fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência (BRASIL, 2020c, p. 22).

Além do mais, a normativa é muito clara acerca da importância do trabalho executado pela equipe que compõe o Conselho, ainda que não remunerado, a exemplo da prática exercida pelo Município, citada pelo Presidente do CAE municipal, ser uma recomendação expressa:

> § 1º O exercício do mandato de conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não será remunerado.
> § 2° Quando do exercício das atividades do CAE, previstos no art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e art. 44 desta Resolução, recomenda-se a liberação dos servidores públicos para exercer as suas atividades no

> Conselho, de acordo com o Plano de Ação elaborado pelo CAE (BRASIL, 2020c, p. 22).

Apesar de não ser um objetivo específico desse estudo, mas entendendo que cabe ao pesquisador o aprofundamento da investigação, quando assim julgar necessário, para uma discussão de fatos e não de achados pessoais, reiteramos que todo nosso movimento investigativo foi em busca de compreender melhor a atuação do Conselho de Alimentação Escolar do Estado, nos baseando não somente na discrepância de percepções e resultados presentes nas entrevistas entre as esferas, como também na ausência de documentação referente ao tempo de atuação do mesmo, uma vez que, conforme Decreto de composição do mesmo, publicado no Diário Oficial do Estado em outubro de 2021, esse atual quadro de conselheiros já passou por uma prestação de contas da gestão do PNAE, referente ao ano de 2021.

Na ocasião e nos apropriando do que de fato nos objetiva essa pesquisa, é possível, diante desse cenário, relacionar a cadeia de reações que resultam das percepções dos sujeitos que marcam as diferenças de execução entre as esferas, dentro do que avaliamos se aproximar e se distanciar da proposta nacional, no qual zelamos por inferir apenas a logística municipal, que, conforme apontado pela gestora municipal e confirmado pelos resultados, executa a gestão do Programa em consonância às suas orientações legais, tornando possível ao seu Conselho cumprir suas atribuições.

5.4.3 Composição dos cardápios

Partindo da percepção de alimentação de qualidade relacionada ao conteúdo nutricional dos cardápios, defendidos pela nutricionista do Município, encontramos mais um resultado que converge com a proposta nacional da política de alimentação escolar, considerando que a elaboração dos cardápios disponibilizados para execução da alimentação escolar é parte dos deveres do nutricionista Responsável Técnico pelo Programa e está normatizada na Resolução em uma seção específica: “Seção II Dos Cardápios Da Alimentação Escolar” (BRASIL, 2020c, p. 07), bem como em conformidade ao que orienta a normativa acerca das escolhas alimentares para composição dos cardápios.

A saber, as orientações legais dispostas na Resolução baseiam-se no uso prioritário de alimentos *in natura* ou minimamente processados, que devem ainda atender as especificidades dos estudantes por meio da definição dos alimentos adequados, conforme faixa etária, tamanho da porção e necessidades nutricionais, horário ideal, além das especificidades culturais, quando da presença de alunos indígenas e/ou quilombolas, ou para o atendimento de alunos diagnosticados com necessidades alimentares especiais, tais como alergias, intolerâncias, diabetes, hipertensão, anemia, dentre outras.

Ainda que se trate de uma escolha baseada na logística de funcionamento do trabalho das merendeiras, a opção da RT pela manutenção das refeições na segunda-feira composta por gêneros alimentícios, em vez de alimentos *in natura*, não fere a normativa legal do Programa, que, de maneira mais especifica e atualizada, expressa que:

> § 6º Os cardápios devem, obrigatoriamente, limitar a oferta de:
> [...]
> **IV – biscoito, bolacha, pão ou bolo a, no máximo, duas vezes por semana quando ofertada uma refeição, em período parcial; a, no máximo, três vezes por semana quando ofertada duas refeições ou mais, em período parcial; e a, no máximo, sete vezes por semana quando ofertada três refeições ou mais, em período integral;**
> V – doce a, no máximo, uma vez por mês;
> VI – preparações regionais doces a, no máximo, duas vezes por mês em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período parcial; e a, no máximo, uma vez por semana em unidades escolares que ofertam alimentação escolar em período integral (BRASIL, 2020c, p. 39).

Considerando que parte dos objetivos da alimentação escolar inclui o fornecimento do aporte energético e nutricional visando a contribuição no crescimento biológico, psicológico e social dos estudantes, bem como o pleno exercício das aptidões comuns no processo ensino-aprendizagem, é de fundamental importância que o processo de definição dos cardápios das unidades escolares seja uma pauta constante no planejamento das EEx acerca da execução do Programa.

Para além das normativas legais, os sujeitos que atuam diretamente no funcionamento do PNAE têm a sua disposição diversos materiais de apoio, atualizados constantemente e direcionados para todas as áreas envolvidas na

gestão da política. Acerca do resultado em questão e reforçando a conduta e defesa por parte da nutricionista no que diz respeito às suas escolhas alimentares para composição dos cardápios, o Manual de Apoio para as Atividades Técnicas do Nutricionista no Âmbito PNAE reforça que:

> As experiências alimentares incorporadas durante a infância são determinantes para a formação dos padrões alimentares adotados pelos indivíduos, sendo o ambiente escolar um importante local que possibilita o contato e a criação de hábitos alimentares saudáveis. Ademais, a escola tem como dever difundir práticas adequadas que propiciem o controle de deficiências nutricionais e a redução da desnutrição infantil e das doenças e agravos não transmissíveis (BRASIL, 2018b, p. 21 e 22).

5.4.4 Gestão centralizada

Apesar de ser um dos apontamentos mais presente nas narrativas dos gestores do PNAE em Rio Branco acerca das dificuldades na gestão do Programa, a escolha pelo formato centralizado está entre as opções de gestão do Programa disponíveis às EEx, que possuem, segundo a Resolução nº 06 “autonomia para definir a sua forma de gestão do PNAE, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa (BRASIL, 2020c, p. 04).

Além do mais, a gestão direta do PNAE em formato centralizado faz parte do processo de descentralização e gestão das políticas públicas educacionais que marcou o momento político de redemocratização do Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, uma vez que sua execução e administração local só foi possível devido a descentralização dos recursos públicos federais para Estados e Municípios, tida como, segundo Costa (2013, p. 90), “uma forma de fortalecer a autonomia desses entes federativos e de otimizar os gastos públicos com a educação”.

Trata-se, portanto, de um resultado que se aproxima da proposta nacional e, para além disso, é considerado, conforme aponta a cartilha elaborada pelo TCU para os conselheiros do PNAE, “o modelo mais adotado na maioria das cidades brasileiras” (BRASIL, 2017, p. 16).

5.4.5 Categorização das escolas: cardápio para escolas *semiurbanas*

Para esse resultado, podemos problematizar dois contextos diferentes no que tange a proposta nacional do PNAE, que não se relacionam propriamente com a composição dos cardápios, conforme resultado elucidado no item 5.4.3. No primeiro contexto, destacamos a ausência de normatização, dentro do texto da Resolução nº 06, referente a necessidade classificatória das escolas, a exemplo da prática das duas esferas governamentais de Rio Branco de categorizar os cardápios conforme o tipo de escola, em relação a sua localidade – urbana ou rural. Vale ressaltar que essa ausência não caracteriza a prática da gestão como irregular. Ainda que não instituída legalmente, vale o engajamento do quadro técnico em adequar, da melhor maneira possível, a execução da política.

Nesse certame, o segundo contexto se volta à atuação da equipe técnica de nutricionistas a frente do PNAE em Rio Branco, responsáveis pela coordenação das ações de alimentação e nutrição da política de alimentação escolar, conforme normatiza a Resolução nº 06, fundamentada pela Resolução CFN nº 465/2010, que dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE), dentre as quais destacamos:

> **Art. 3º** Compete ao nutricionista, vinculado à Entidade Executora, no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE), exercer as seguintes atividades obrigatórias:
> [...]
> **III. Planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar**, com base no diagnóstico nutricional e nas referências nutricionais, **observando**:
> **a. adequação** às faixas etárias e **aos perfis epidemiológicos das populações atendidas**, para definir a quantidade e a qualidade dos alimentos;
> **b.** respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade, à sua vocação agrícola e à alimentação saudável e adequada;
> **c.** utilização dos produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos; local, regional, territorial, estadual, ou nacional, nesta ordem de prioridade [...] (CFN, 2010, grifo nosso).

Acerca da categorização estabelecida pela proposta nacional, essa acontece somente para o atendimento das especificidades culturais das comunidades indígena e/ou quilombolas, que dispõe de materiais de apoio

elaborados e disponibilizados pelo FNDE, tais como Cartilhas e Guias de Alimentação.

Nessa seara e, retomando ao contexto de ações especificas do quadro técnico de nutricionistas do PNAE em Rio Branco, cabe destacar que, conforme indicado no item de Divisão de Responsabilidades do Fluxograma Setorial da Divisão de Nutrição Escolar, demonstrado nesse estudo por meio da Tabela 10, existe um nutricionista especifico para a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos Indígenas do Amazonas (CATRAPOA), comissão que atua como um catalizador de discussões, articulações e ações em torno dessa temática, criada no final do ano de 2016, por videoconferência entre as cidades de Manaus e Brasília, no âmbito do 5º Ofício do Ministério Público Federal (MPF) no Amazonas, em decorrência de uma visita do MPF à terra indígena Yanomami,

> [...] onde se verificou que a questão logística dificultava o escoamento da produção e a chegada da alimentação às escolas indígenas no Amazonas, ao mesmo tempo que estes povos possuem formas tradicionais de conservação do alimento e que a alimentação, quando chega, é inadequada por ser descontextualizada de sua cultura e, ainda, estaria resultando em inúmeros problemas de saúde, como diabetes, pressão alta, entre outros, por se tratar basicamente de produtos industrializados (Site do MPF)[87].

No Acre, segundo informações da nutricionista integrante da Comissão, o direcionamento do Ministério Público para implantar o Catrapoa aconteceu recentemente, após alcançar todo o Amazonas. Encontra-se, atualmente em processo de estruturação, com previsão de início das atividades para o começo do ano de 2023, no qual, para o momento, a equipe vem realizando coleta de dados junto as aldeias, para averiguar as possibilidades de aquisição de alimentos cultivados pelos indígenas. Para além do espaço proposto para discussões, o Catrapoa, no Acre, pretende minimizar os prejuízos decorrentes das dificuldades de acesso para entrega de alimentos perecíveis nas escolas rurais e indígenas, uma vez que objetiva fazer aquisição desses alimentos diretamente dos cultivos próximos, gerando renda para essas comunidades.

---

[87] Disponível em http://www.mpf.mp.br/am/alimentacao-tradicional_OFF/a-catrapoa Acesso em: agosto de 2022.

Já de posse da relação de alimentos possíveis de serem adquiridos, a Comissão vem trabalhando especificamente na elaboração dos cardápios, bem como dos termos legais necessários para abertura das chamadas públicas, onde os fornecedores poderão participar conforme sua oferta. Dentre os alimentos destacados pela nutricionista estão a macaxeira, cupuaçu, peixes, entre outros.

Para finalizar, salientamos que esse não foi um resultado especifico apontado nesse estudo, considerando que o surgimento da Comissão não se deu em Rio Branco, contudo avaliamos como pertinente a abordagem acerca dessa ação, tendo em vista seu teor de articulação e integração interinstitucional entre organizações públicas das mais variadas atuações, tais como os entes federados, sociedade civil e lideranças indígenas, todos direcionados a formulação, divulgação e implementação de políticas públicas de comercialização voltadas para à agricultura familiar, um dos eixos que baseia o PNAE.

5.4.6 Parcerias

Aproveitando a abordagem de articulações e parcerias apontados no item anterior, retornamos ao contexto de resultados que se aproximam da proposta nacional, apresentando o texto legal que trata da parceria entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), presente na Resolução nº 06/2020, por meio do Artigo 74:

> Art. 74 O FNDE poderá fomentar Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar, centros ou núcleos de referência em alimentação escolar, ou parcerias por meio de projetos, com órgãos ou entidades públicas, entidades sem fins lucrativos, entidades privadas, instituições e entidades de ensino e pesquisa e associações técnico-científicas, para que possam prestar apoio ao PNAE, no âmbito nacional e/ou internacional (BRASIL, 2020c, p. 33).

A habilitação por parte das IFES para atuarem em parceria com o FNDE, no âmbito do PNAE, passou a ocorrer a partir de 1º de agosto de 2013, após a publicação do Edital nº 1, da Coordenação Geral de Pedagogia e de Atenção ao Estudante (CGPAE), publicado em Diário Oficial da União e retificado em 2015. Dentre as orientações para habilitação da IFES, presentes no Edital, constam os requisitos para participação, as orientações acerca da apresentação das

propostas, bem como a indicação das principais linhas de colaboração, dentro das áreas de interesse prioritário do FNDE, sendo elas:

> a) segurança alimentar e nutricional;
> b) educação alimentar e nutricional;
> c) agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento rural sustentável;
> d) integração de políticas públicas de saúde, alimentação e nutrição, agricultura, educação e
> segurança alimentar e nutricional;
> e) gestão de política pública de alimentação do escolar;
> f) monitoramento e avaliação da alimentação escolar;
> g) controle social da política pública de alimentação escolar;
> h) alimentação escolar para povos indígenas e comunidades quilombolas;
> i) direito humano à alimentação adequada.

Tomando por base a indagação de Hill (2006) acerca da impossibilidade do governo federal em prever as diversas situações que podem surgir na implementação de suas políticas, bem como de respondê-las de forma adequada e tempestiva, podemos enxergar nessas relações de parcerias a incapacidade do governo federal na prestação de assistência técnica que possam compensar possíveis déficits da implementação do PNAE, mas podemos inferir também, confirmado pelos achados de Lobo e Fechine (2021), que essa parceria é mais que uma saída do governo federal na ampliação de sua capilaridade para alcançar municípios com menor capacidade estatal e baixo desempenho escolar, é um instrumento gerador de ganhos para todos os envolvidos, uma vez que:

> os Cecanes melhoram a interação do governo federal com os entes subnacionais, pois se aproximam do dia a dia das administrações públicas, dando-lhes apoio no desenvolvimento do PNAE. A proximidade faz aumentar a confiança entre gestores locais e as equipes dos Cecanes, possibilitando a troca de experiências e a construção de soluções conjuntas para os inúmeros desafios que surgem na execução do programa. [...] Outro ponto positivo da parceria é a autonomia dada aos centros colaboradores para desenvolverem seus trabalhos. Eles podem definir suas próprias metodologias para levantar as demandas das escolas e da administração pública, assim como negociar e decidir quanto as melhores estratégias para resolvê-las (LOBO e FECHINE, 2021, p. 577 e 578).

Ainda assim, os autores não deixam de ressaltar que o esse modelo de parceria não possui orçamento específico e não está totalmente institucionalizado, portanto, não garante perenidade aos projetos a ele vinculados para além do ano de pactuação, fundamentando, baseados nisso,

orientações relacionadas a definição de orçamentos específicos, bem como de calendário prévio das atividades, com vistas a auxiliar o planejamento geral das Ifes.

5.4.7 Ampliação da oferta de refeições: Prato Extra

> "O estado do Acre ele tá avançando muito nessa área, né? Você pode acompanhar desde as centrais de distribuição ou em visita, em qualquer escola que você queira visitar [...] de fato, essa política do governador de inclusão de um outro cardápio um cardápio de prato feito de comida, que é o chamado prato extra, ele garante muito mais dignidade. Ele garante saúde alimentar. Ele garante que os nossos alunos, pelo menos tenham direito a um prato de comida" (GE).

A Resolução nº 06, bem como as normativas que a fundamentam, apresentam informações variadas acerca do planejamento dos cardápios, conforme já visto nesse estudo, dentre elas, o atendimento médio das necessidades nutricionais de energia[88], macronutrientes[89] e micronutrientes[90] prioritários às recomendações por faixa etária do aluno:

> Art. 18 Os cardápios devem ser planejados para atender, em média, as necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo IV desta Resolução, sendo de:
> I – **no mínimo 30%** (trinta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;
> II – **no mínimo 70%** (setenta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;
> III **– no mínimo 30%** (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, por refeição ofertada, para os estudantes matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;
> IV – **no mínimo 20%** (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertada uma refeição, para os demais estudantes matriculados na educação básica, em período parcial;
> V – **no mínimo 30%** (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os estudantes matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial;
> VI **– no mínimo 70%** (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os estudantes participantes de programas de educação em tempo integral e para os matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL, 2020c, p. 8, grifo nosso).

---

[88] Soma dos valores calóricos dos alimentos, conforme recomendação da FAO (2004).

[89] Carboidratos, Proteínas e Lipídeos, conforme recomendações da OMS (2004; 2007).

[90] Vitamina C, Vitamina A, Ferro e Cálcio para Creche, conforme recomendações das *Dietary reference Intakes - DRI (*2000, 2001, 2001 e 2011, respectivamente).

De maneira mais específica, auxilia ainda no planejamento desses cardápios, anexando os valores de referência que devem compor o teor nutricional das refeições oferecidas aos alunos, conforme sua idade, etapa e modalidade de ensino, como por exemplo:

Figura 15: Valores de referências nutricionais

	20% das Necessidades diárias				
Categoria	Idade	Energia (kcal)	CARBOIDRATOS (g)	PROTEÍNAS (g)	LIPÍDIOS (g)
			55% a 65% do VET	10 a 15% do VET	15% a 30% do VET
Pré-escola	4 - 5 anos	270	37 a 44	7 a 10	8 a 11
Ensino fundamental	6 - 10 anos	329	45 a 53	8 a 12	9 a 13
	11 - 15 anos	473	65 a 77	12 a 18	13 a 18
Ensino médio	16 - 18 anos	543	75 a 88	14 a 20	15 a 21
EJA	19 - 30 anos	477	66 - 77	12 a 18	8 a 16
	31 - 60 anos	459	63 - 75	11 a 17	8 a 15

Fonte: Energia – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), 2004; Carboidrato, Proteína e Lipídio – Organização Mundial de Saúde (OMS),2004 e 2007.
*Para uso de referência dessa resolução, usou-se faixa de carboidrato de 55% a 65%do Valor Energético Total da Dieta (VET).

Fonte: BRASIL (2020)

Diante da indicação mínima para as recomendações, é possível inferir que resultados específicos, tais como a ampliação na oferta do número de refeições, relacionam-se a autonomia dada as EEx para o melhor funcionamento e execução do Programa, dentro da realidade e possibilidade de cada ente, logo, partindo do princípio que a inclusão de um *prato extra* eleva a composição nutricional dos cardápios, não podemos afirmar que esse resultado se afaste da proposta nacional, ao contrário, considerando, por exemplo, o objetivo do PNAE, presente no Artigo 4º desta Resolução, no qual diz que:

> O PNAE tem por objetivo **contribuir para o crescimento e o desenvolvimento** biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a **formação de práticas alimentares saudáveis** dos alunos, **por meio** de ações de educação alimentar e nutricional e **da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo** (BRASIL, 2020c, p. 2).

Ademais, de maneira geral, ou seja, não se atendo ao computo de aplicação dos recursos ao tipo de alimentos indicados na Resolução, não foge das orientações legais referentes ao uso dos recursos federais:

> Art. 10 **Os recursos financeiros destinados à alimentação escolar dos alunos** matriculados em entidades filantrópicas, escolas comunitárias e escolas confessionais, na forma prevista no § 1º do art. 6º desta Resolução, são transferidos para o respectivo Município, Estado e Distrito Federal, que **deve atendê-las mediante o fornecimento de gêneros alimentícios** e/ou repasse dos correspondentes recursos financeiros (BRASIL, 2020c, p. 4 e 5).

Vale destacar que, acerca da aquisição dos alimentos, a normativa indica a proibição do uso dos recursos federais, no âmbito do PNAE, para aquisição de:

> [...] alimentos e bebidas ultraprocessados: refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares, cereais com aditivo ou adoçado, bala e similares, confeito, bombom, chocolate em barra e granulado, biscoito ou bolacha recheada, bolo com cobertura ou recheio, barra de cereal com aditivo ou adoçadas, gelados comestíveis, gelatina, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maionese e alimentos em pó ou para reconstituição (BRASIL, 2020c, p. 11).

O que não parece ser o caso da iniciativa do governo do Estado, conforme a narrativa clara do Secretário de Educação. Trata-se de, no máximo, uma estratégia política, vista por muitos como positiva, considerando o contexto social arraigado nas políticas públicas voltadas para a minimização dos problemas decorrentes da desigualdade social no Brasil.

6. CONCLUSÃO

***Mas é bom um cidadão pensar que tem influência no governo, embora não tenha nenhuma**. Lá na fazenda o trabalhador mais desgraçado está convencido de que, se deixar a peroba, o serviço emperra. **Eu cultivo a ilusão**.*

Graciliano Ramos

O objetivo geral de avaliar a política de alimentação escolar, por meio da percepção dos seus gestores, em Rio Branco, se deu partindo da hipótese que a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar na capital acreana está condicionada, para além do fluxo normativo geral, à dinâmica própria da gerência de cada esfera governamental, bem como do olhar de cada gestor, refletindo suas escolhas mais específicas, aproximada ou não da legislação nacional que rege essa política. Pessoas foram ouvidas, narrativas foram analisadas e sintetizadas, tal qual respostas, ainda que modestamente embasadas, foram dadas, mas, e a hipótese?

Este capítulo está reservado para as conclusões da pesquisa, direcionadas a confirmar, ou não, a hipótese que instigou todo o seu processo investigativo, no qual, para assim o bem fazer, julgamos essencial seguir a ordem de estruturação desse estudo, primando pela possibilidade de recapitular todo o constructo textual da Tese, na intenção, também, de garantir a coerência com tudo que idealizamos *lá* no início. Assim sendo, recapitulemos.

Os três primeiros capítulos foram delineados para sustentar aquilo que podemos chamar de *eixo teórico geral* do trabalho, onde buscamos retirar, entrelaçado à apresentação contextual do Programa e problematização dos conceitos da área de pesquisa, o melhor, dentro das nossas possibilidades, desenho metodológico a ser usado na avaliação da política, abordado no Capítulo 4, que reuniu, em uma abordagem única, todos os parâmetros de escrita dos capítulos anteriores: arcabouço conceitual [da metodologia], contexto histórico [do local de estudo] e desígnio de apresentação [da amostra].

Para o eixo teórico geral: a história do programa brasileiro de alimentação escolar que, assim como em outros lugares do mundo, nasceu em berço assistencial e se remodelou a cada ciclo governamental até se tornar direito humano, dever do Estado e uma das políticas públicas mais antigas em vigência.

Ainda que de cunho explicativo da abordagem geral do trabalho, foi por meio do primeiro elemento textual, ou seja, da Introdução [Capítulo 1], que vimos que o cenário de miséria e fome que incursionou a criação de um programa alimentar para atender estudantes em estado de má nutrição, resultante da vulnerabilidade social em que vivem, perpetua até os dias atuais, literalmente, no mesmo país em que os números de sobrepeso e obesidade crescem exponencialmente, o que justifica não somente a relevância do objeto escolhido, como também a mudança ideológica do próprio programa, passando de programa assistencialista para programa educacional.

Supondo que esgotamos a abordagem histórica de evolução da política, presente na ampla maioria dos capítulos dessa Tese, nos limitamos a ratificar um ponto polêmico que permeou o tal eixo teórico geral do trabalho, que surgiu no encerrar do segundo capítulo, retirado da análise do financiamento do PNAE a partir de um paralelo estabelecido na escrita acerca do financiamento da educação no Brasil, onde apontamos para a latente discussão em torno do não enquadramento dos programas de alimentação escolar ao que se consideram despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, despesas para a consecução dos objetivos básicos das instituições públicas de ensino.

Considerando que, apesar de apresentar parte dos dados que fomentam essa discussão, não nos posicionamos claramente, aproveitamos o ensejo para destacar que, reanalisando os componentes que nos levaram ao texto final do item, podemos inferir que, de fato, existe um desencontro no ideário de qualidade que permeia a Educação em sua totalidade, o que finda por refletir na condução da política de alimentação escolar, quando o assunto é *dinheiro*.

Talvez nos faltem evidências empíricas que comprovem esse achado, por isso, reiteramos que nosso entendimento se dá, nesse momento, baseado na abordagem ora apresentada, considerando as atribulações que marcam a longa história da vinculação constitucional da receita de imposto para o desenvolvimento e manutenção do ensino no Brasil, o paradoxo das regras tributárias federais homogêneas em um país com unidades constituintes demasiadamente heterogêneas, a aplicabilidade e operacionalização do Programa dentro do aparato da Educação [e não do Serviço Social], as claras

tentativas de fuga da vinculação por parte da União, a realidade comum dos entes federados com baixa arrecadação financeira, considerando as disparidades nos valores *per capita,* a desproporção entre a inflação e preços dos insumos, quando comparados aos reajustes dos recursos financeiros repassados pelo FNDE e, por fim, porém não menos importante, a importância da alimentação escolar no contexto ensino e aprendizagem.

Usando desse último fator, chamamos atenção para o que seria um segundo ponto polêmico surgido no eixo teórico do trabalho, mas que na verdade ainda diz respeito ao supra exposto, referente a alimentação escolar enquanto direito educacional, ressaltando desde já o que concluímos ser uma espécie de *efeito dominó* no que tange a junção dos dois pontos, ainda que não consigamos discernir *quem derruba quem* na ordem de posição do par, contextualizado aqui pela ordem posta aos itens que estruturam o texto da Tese.

Um dos discernimentos claros que temos se dá a partir de um possível raciocínio lógico sobre a máxima: se não é financiado [pela vinculação de impostos], parece não ser um direito ou, do contrário, se não é direito, não há o dever do financiamento. Ademais, discernimos claramente que a alimentação escolar é um direito do aluno, constitucional, humano e universal. Contudo, por mais que essa assertiva tenha por base o texto constitucional que trata do **dever do Estado** de alimentar o educando em todas as etapas da educação básica, não podemos deixar de instigar a reflexão acerca do cumprimento desse dever, onde parece não estar clara a definição do papel de quem o deve fazer, prova disso é justamente a separação da alimentação escolar, no quadro de despesas MDE, de outros programas suplementares, tais como transporte escolar e material didático, ainda que, **juntos**, sejam considerados um dos padrões constitucionais de efetivação do dever e garantia da Educação por parte do Estado.

De volta a nossa recapitulação, e seguindo o fluxo, nos apropriamos da tensão em torno da abordagem do financiamento para problematizar os principais conceitos da temática, considerando, a partir desse ponto, a alimentação escolar enquanto política pública educacional, usando da teorização do direito para reafirmar o contexto anterior, e, também, como fio condutor à

criação das políticas públicas, enquanto ponto de partida da escrita. Assim, vimos os principais termos envolvidos na dimensão política que dinamiza o PNAE, para, então, contextualizarmos a construção da Política Pública de Alimentação Escolar, onde foi retomada a abordagem histórica de evolução do Programa, e sua relevância na Agenda Pública brasileira. Por último, conhecemos um pouco das diferentes visões de mundo do objeto, por meio da apresentação do campo científico, ou seja, da descrição e revisão analítica da produção acadêmica e cientifica do fenômeno escolhido para esse estudo.

Foi com base nos resultados obtidos pelo Estado do Conhecimento que firmamos a motivação inicial por um estudo voltado para o amplo espectro de conhecimento do Programa, em termos de funcionamento local, posto que não somente a maioria das pesquisas são voltadas para um determinado ponto da política como pelo fato que a grande maioria delas se concentram em outras regiões do país. Nesse sentido, apresentamos as escolhas metodológicas que ponderamos como mais adequadas para alcançar nosso objetivo geral [e específicos], dentro das possibilidades empíricas do campo de investigação. Tomando por parâmetro a leitura desse trabalho por outras áreas de conhecimento, zelamos pela elucidação conceitual do tema de avaliação de políticas para iniciar a apresentação da metodologia dessa pesquisa.

Partindo de uma inquietação pessoal dessa autora que vos escreve, contextualizamos o *lócus* do estudo para além de uma apresentação de cunho informativo, no qual podemos conhecer um *pouquinho* mais da história do Acre, tal qual de sua capital, onde vimos ainda a realidade da Educação a nível geral de Estado e, especificamente, em Rio Branco, bem como as informações acerca da sua atual condução gerencial e, a rigor mais especifico, da gestão da alimentação escolar em ambas as esferas governamentais. Todo esse certame resultou no Capítulo 4 da Tese.

Detendo toda logística histórica, teorizada e, devidamente, conceituada e apresentada, chegamos ao ponto da caminhada que representou o maior desafio [pessoal e científico] da pesquisa: a construção e narração da nossa *história cientifica*, ou seja, a obtenção dos resultados, extraídos da pesquisa de

campo, e dinamização dos dados para responder, coerente e organizadamente, as questões e objetivos norteadores do estudo.

Na oportunidade, reapresentamos a base estrutural da pesquisa e, de forma ordenada, as respostas para as perguntas que direcionaram os objetivos específicos, onde foram apontados os sujeitos da pesquisa, categorizados conforme esfera de Governo; as suas percepções, sintetizadas após análise qualitativa das narrativas completas e dispostas por categorias de conteúdo do Roteiro de entrevistas e Sondagem de opinião; os elementos gerais e resultados específicos da gestão do PNAE em Rio Branco, retirados das percepções analisadas de forma integrada; e a relação de cada um dos resultados com a proposta nacional que dispõe sobre o atendimento do Programa a partir de 2020.

Os sujeitos da pesquisa representaram diretamente o cargo ocupado na gestão do Programa nas esferas estadual e municipal, onde foram selecionados para as entrevistas os Secretários de Educação, os gestores operacionais dos setores de alimentação escolar, as nutricionistas responsáveis técnica e os Presidentes dos Conselhos de Alimentação Escolar; apenas no caso do CAE estadual houve dois participantes para uma mesma categoria, onde para além do Presidente, participou também uma representante da SEE.

As percepções dos sujeitos variaram à medida que as respostas eram direcionadas ao cargo que ocupam, como por exemplo acerca das dificuldades mais frequentes na operacionalização do Programa, porém, na análise geral que os enquadra como uma categoria única, a percepção comum [unânime] foi de que, por meio do PNAE, os alunos devem ser alimentados adequadamente [qualidade], o que seria mais facilmente alcançado caso a gestão local não fosse centralizada. Após uma síntese qualitativa de todas as respostas dadas às questões que roteirizaram a entrevista, as principais falas foram enquadradas e categorizadas conforme conteúdo específico do Roteiro e Sondagem de opinião.

Com base nas percepções, narrativas completas e análise integrada das falas dos gestores acerca do contexto de execução do PNAE, observamos que os principais elementos gerais da política [alimentação saudável, aprendizagem, universalidade e controle social], representados pelas suas diretrizes, se fizeram

presentes nas entrevistas e naquilo que os sujeitos percebem serem os pontos mais importantes para a gestão da alimentação escolar em Rio Branco, apontados no reúno de palavras, retiradas do quadro de síntese qualitativa das respostas às entrevistas, e apresentados por meio de uma nuvem de palavras.

Ainda que não tenhamos dado voz aos atores da política, atuantes diretamente nas escolas, nos importou chamar atenção para o *outro lado da moeda,* onde uma percepção mais generalizada do PNAE pode refletir em um entrave: o risco de supressão das potencialidades do programa em face dessa percepção mais superficial, como por exemplo o potencial de incentivo e fortalecimento de hábitos alimentares saudáveis por parte de ações de educação alimentar. Nesse sentido, buscamos outras pesquisas de avaliação do PNAE, usando das percepções de atores da política, onde encontramos, em uma breve pesquisa, resultados similares voltados para o reconhecimento da importância e abrangência do Programa, mas com indicativos de ações para a melhoria de execução do mesmo, em três diferentes estados do país.

Para melhor elucidar os resultados específicos, percebemos que deveríamos nos apropriar da proposta metodológica de Análise Situacional, como forma de ampliar a compreensão dos pontos que se destacaram nas falas dos gestores. Assim, optamos por apontar sete resultados, discorridos, à priori, pela ordem de análise integral das narrativas, em conformidade a ordem das entrevistas e, numa sequência *de trás para frente*, relacionamos cada resultado à proposta nacional da política, trazendo, quando necessário, dados extraídos da análise situacional [pesquisa direta junto às EEx]. Somente assim foi possível compreender, por exemplo, que o CAE estadual não cumpriu o prazo para elaboração do Parecer Conclusivo da prestação de contas 2021 em detrimento da ausência do Relatório de Gestão por parte do setor responsável, que por sua vez encontra-se em fase de adaptação e reorganização de atribuições da equipe recém nomeada após troca de cargos, resultante da saída do antigo gestor educacional, motivada pelo surgimento de acusações e indícios de corrupção na gestão do PNAE nos últimos dois anos.

Enfim, podemos afirmar que é *meio* óbvio que o funcionamento do PNAE, não somente em Rio Branco, é condicionado à dinâmica de sua gestão local,

como supomos na primeira parte de nossa hipótese, entretanto aos nos depararmos com a logística gerencial de cada esfera, deduzidas após análise das respostas dadas às questões de entrevistas e confirmadas por meio de dados obtidos junto às EEx, ratificando nossa proposta metodológica de análise situacional, nos foi possível elencar situações que corroboram a hipótese de interferência que a operacionalização do Programa sofre em detrimento de ações próprias de cada gestão, **seja por esfera ou posição ocupada** por cada um dos sujeitos que compuseram a amostra total de gestores da política.

Vimos, por meio dos resultados apresentados, que as interferências não necessariamente apontaram para um completo descumprimento dos objetivos legais da política nacional; do contrário, sinalizaram os esforços, principalmente da equipe técnica, para, além do cumprimento legal, alcançar e concretizar os princípios e ideologia do PNAE de oferta de alimentação saudável para os estudantes, o que concluímos ser um reflexo da percepção e apropriação desse princípio por parte de todos os sujeitos entrevistados, conforme narrativas analisadas.

Sem querer correr o risco da redundância, mas reconhecendo a necessidade de *encerrar ciclos,* nos limitamos a abordar os resultados apresentados, enquanto base de confirmação da hipótese, pautados em uma análise cruzada, no qual aproveitamos o ensejo para expor, também, alguns pontos pertinentes não abarcados na síntese qualitativa, usada como parâmetro de condução para a discussão de resultados.

Baseados no cruzamento entre os resultados apresentados nessa pesquisa e as percepções dos sujeitos, considerando o lugar que ocupam na gestão, podemos inferir que, de uma maneira geral, a execução da política local de alimentação escolar está voltada para o olhar que os gestores do PNAE têm do seu público-alvo, considerando que a ampla maioria dos resultados, excluindo-se àquelas mais especificas do certame administrativo, apontam para a garantia do melhor atendimento aos alunos beneficiários do Programa. Independente do cargo ocupado, todos os sujeitos expressaram opiniões similares quando sondados sobre a adesão dos alunos à *merenda*, satisfação dos mesmos e relação entre o programa e a frequência escolar, prevalecendo a

relação positiva entre a proposta da política e a intensidade de realização de cada uma dessas ações.

Denotamos, com essa conclusão, uma espécie de engrenagem que move o funcionamento do PNAE em Rio Branco, no qual seus gestores agem em função daquilo que acreditam ser o mais apropriado cumprimento legal da política**: o aluno** [todos eles] **bem alimentado** [de forma saudável e adequada], **não se evade da escola e, portanto, consegue alcançar um melhor rendimento no processo e aprendizagem**, tanto pela fisiologia da nutrição no corpo humano, quanto pela frequência escolar. Baseados nisso, julgamos imprescindível reiterar nossa [e não somente nossa, *pelo visto*] visão de mundo acerca da alimentação escolar enquanto parte inerente à garantia da Educação, onde entendemos que, assim como o transporte escolar possibilita que o estudante chegue à escola e o livro didático o apoie na prática educativa, a refeição servida gratuita e nutritivamente é fundamental para que ele fique e aprenda.

No que tange a análise por esfera, concluímos que as condições que dinamizam o fluxo gerencial do PNAE se voltam à contextos presentes para além de suas falas e, mais que isso, que suas percepções estão impregnadas a esses contextos, servindo, naturalmente, de parâmetro para às suas ações próprias. Dentre os contextos, destacamos a vasta experiência da nutricionista responsável técnica pelo Programa e do Presidente do CAE, ambos servidores do Município. É notório que a solidez e completa organização da execução do programa na esfera municipal resultam, em grande parte, desse contexto. Cabe destacar que, apesar de dispor de um menor tempo de exercício, a boa e organizada condução das atribuições da equipe técnica de nutrição, por parte da nutricionista responsável técnica, também é uma realidade na esfera estadual, o que atribuímos estar relacionado ao cargo efetivo que todos ocupam, considerando a estabilidade e possível continuidade das estratégias traçadas, tal qual o não rompimento cíclico que a troca de cargos induz.

É nessa mesma seara que esclarecemos nossas conclusões acerca da gestão estadual, tanto a nível operacional quanto a nível de gestão geral da EEx, no qual correlacionamos os resultados negativos referentes às condições de

trabalho e logística organizacional de atuação do CAE como reflexo direto do contexto de reorganização e adaptação da equipe responsável por operar o funcionamento do programa, recém formada após afastamento do último Secretário de Educação, em face de acusações de corrupção na gestão da alimentação escolar nos últimos dois anos.

Acerca desse contexto e fato supracitados, salientamos que eles não foram extraídos das respostas dadas pelos gestores ao Roteiro de questões que foram direcionados, o que nos oportuniza apontar para a desvantagem da modalidade semiestruturada de entrevistas nesse certame, posto que, apesar de informados sobre a liberdade de expressão, os entrevistados acabam por restringir suas falas, relacionando-as somente aos conteúdos abordados nas perguntas. Contudo, reforçamos que a escolha pelo método de análise situacional foi, conforme previsto, ideal para que pudéssemos aprimorar a compreensão, não somente, da conjuntura, bem como das relações envolvidas, tornando o mais efetiva possível a avaliação da política.

De maneira oposta, tanto acerca da classificação negativa dos resultados, como da ausência de pontos relevantes nas narrativas analisadas, caminhamos para o fim dessas considerações conclusivas destacando a percepção de um dos gestores, referente ao *prato extra* e ao período de realização das entrevistas, que coincidiu com dois momentos importantes para o contexto em tela.

O primeiro deles diz respeito a possibilidade de retorno das ações de gestão tidas como normais, considerando o cenário atual da pandemia e liberação, por parte dos organismos de controle, das atividades presenciais, principalmente no interior das escolas, o que possibilitou a implementação dessa estratégia, prevista para acontecer até o final do ano de 2021, no mesmo ano da pesquisa de campo desse estudo. O segundo momento, também no final do primeiro semestre de 2022, relaciona-se ao período que antecede as campanhas eleitorais, onde importa destacar que o atual chefe administrativo do Estado concorre à reeleição.

A *merenda* representa mais do que uma alimentação que satisfaz as necessidades biológicas, perpassa o conceito de alimento para expressar o ato

de comer, ou seja, torna-se comida: aquilo que se come com prazer, presente na comunhão e na comemoração e, quando se trata dos mais pobres compondo o cenário de discussão e compreensão que envolve a política de alimentação escolar, existe uma categoria indissociável a ser considerada, a fome.

Introduzimos nossa abordagem textual apresentando aos leitores a ideologia inicial do PNAE, concebido para atender estudantes vulneráveis e em risco de desnutrição, mas mais que isso, mostramos que o Programa mudou, se reinventou, se aprimorou e se consolidou, mas a fome não, essa continuou, e continua, assustando a camada mais pobre [que não é pouca] da população brasileira. Isso é um problema educacional? Aliás, isso é um problema a ser resolvido pela escola? Há aqui uma entrelinha ambígua que não conseguimos responder, posto que, divinamente, somos orientados a deixar de lado as emoções e agir baseados em razões [o coração é enganoso], ao tempo que também somos convidados a nos esvaziar de si mesmos em função do próximo.

Entretanto, retomando o resultado de ampliação do número de refeições oferecidas a rede estadual de ensino – *prato extra*, bem como do contexto envolvido *por trás* desse resultado, escolhidos para representar a percepção dos gestores e situação analisada para além das narrativas, uma consideração conclusiva final podemos fazer: existe uma linha muito tênue entre as benesses da política e a *coisa* da política do Pão e Circo, mas, quem somos nós para inferir qualquer coisa que esteja relacionada a moralidade política, quando vivemos atuando moral e legalmente motivados por crenças próprias?

Somos, no máximo, algo parecido com o indivíduo *lockiano*, conservadores de si, convictos de que a preservação de nossos bens nos é dada pela educação [incluindo moral e religiosa] e, por meio de sensações e reflexões, ou seja, pelos impactos diários da realidade exterior sobre nós e pela consciência do funcionamento de nossos próprios espíritos, ideias simples, no jogo de associações, se complexificam e, assim, ampliam nosso grau de conhecimento.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. Alimentação Escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995.

ABRUCIO, F.L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política,** n.24, p. 41-67, jun. 2005.

ACRE. **Acre em números.** Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN. Departamento de Acompanhamento da Gestão: DAG, 2017.

ACRE. **Acre em números.** Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN. Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas à Gestão: DEPAG, 2009.

ACRE. **Caminhos do Acre:** escolhas que transformam cidades e vidas. Publicado em 02 de outubro de 2018. Disponível em: http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/caminhosdoacre-web.pdf

ACRE. **Constituição do Estado do Acre.** Promulgada em 03 de outubro de 1989. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70440/CE_AC_EC_054-2019.pdf?sequence=14&isAllowed=y

ACRE. **Decreto Nº 7395 de 04/12/2020**. Altera o Decreto nº 7.225, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições públicas e privadas de ensino, em decorrência das medidas de isolamento decretadas em virtude da pandemia causada pela Covid- 19, no âmbito do território do Estado do Acre.

ACRE. **Decreto nº 7.225, de 05 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o retorno das aulas e demais atividades presenciais no âmbito das instituições públicas e privadas de ensino, em decorrência das medidas de isolamento decretadas em virtude da pandemia causada pela Covid-19, no âmbito do território do Estado do Acre.

AGUIAR, S.M.P.; ZIBECCHI, M.E. **Incidência da merenda escolar na alimentação infantil:** um programa para educar ou para alimentar. Teresina, PI: 1980.

ALENCAR, B.; MOTA, F. Alguns aspectos das noções de governamentalidade e governabilidade como processo de constituição de si na educação. **Saberes: Revista interdisciplinar de Filosofia e Educação**, v.18, n. 2, 2018.

ALVES, T.; FABRO, M.D.D.; SILVEIRA, A.D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da Escola Pública de Educação Básica: A Proposta do Simulador de Custo-Auno Qualidade. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 40, 2019.

ALVES, T.; FARENZENA, N.; SILVEIRA, A.A.D.; PINTO, J.M.R. Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. **REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – RAP**. Rio de Janeiro 54(4):979-993, jul. - ago. 2020

AMORIM, A.L.B.; JÚNIOR, J.R.S.R.; BANDONI, D.H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Rio de Janeiro, p. 1134-1145, jul.-ago. 2020.

ANDRADE, J.V.S. **AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS GOVERNOS DILMA E TEMER: suas características e a relação com o plano de governo**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, 2021.

ARENDT, H. **O que é política?** / Hannah Arendt; [editoria, Ursula Ludz]; tradução de Reinaldo Guarany. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M. Federal financing and local management of social policies: the balance among regulation, accountability and autonomy. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331–345, 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, p. 587 a 620, 2010.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. Publicado em: BARREIRA, M.C.R.N. & CARVALHO, M.C.B. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ÁSSIMOS, B.M. PINTO, M.R. Análise Situacional: Avanços Relevantes da Grounded Theory para os Estudos de Gestão. **Organizações & Sociedade**, 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BATISTA FILHO, M.; BARBOSA, N.P. **Alimentação e nutrição no Brasil:** 1974-1984. Ministério da Saúde: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, 1985.

BECKER, H.S. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de. Janeiro: Jorge Zahar. 2007.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**. n. 33, jul./dez. 2009.

BELIK, W.; CHAIM, N.A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev. Nutr.,** Campinas, p. 595-607, set./out., 2009.

BEZERRA, J.A.B. Alimentação e escola: significados e implicações curriculares da merenda escolar. **Revista Brasileira de Educação** v. 14 n. 40 jan./abr. 2009.

BEZERRA, M.J. **Invenções do Acre: de Território a Estado – um olhar social...**2006. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BITTENCOURT, J.M.V. **Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2007.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ed., 1998.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONIFÁCIO, R.; SILVA, T.; ROCHA, C. Avaliação de políticas públicas pós constituição de 1988: definição, experiências internacionais e estado do campo no Brasil. *In:* COELHO, S.O.P.; DINIZ, R.S.; BORGES, A.W. (Orgs) **Direito e políticas públicas nos 30 anos da constituição: experiências e desafios na promoção e tutela dos direitos sociais e econômicos**. Florianópolis: TirantloBlanch, 2018.

BORBA, A.R.L. **Análise da importância das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre hábitos e práticas alimentares dos alunos, sob a percepção de professores dos sétimos anos em uma escola da rede estadual de Curitiba/PR**. 2012. Monografia (Especialização em Ensino de Ciências) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, Paraná, 2012.

BRANDÃO, Z. A dialética micro/macro na sociologia da educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 153-165, julho/2001.

BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD BRASIL, IPEA e FJP. 2020d. Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/ranking. Acesso em julho de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. **Coronavírus Covid-19:** O que você precisa saber? Ministério da Saúde. 2021a. Disponível em: https://coronavirus.saude.gov.br/. Acesso em: novembro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 2/4/1955, Coleção de Leis do Brasil - 1955, Página 465 Vol. 2 (Publicação Original).

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União - Edição Extra de 20/03/2020**. Brasília, 2020a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Reduz progressivamente o efeito da Desvinculação das Receitas da União para a educação, autoriza o estabelecimento de meta, no Plano Nacional de Educação, de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2010. Seção 1. 2009b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Brasília, DF: Inep, 2021c.

BRASIL. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 19 abr. 1983. Seção 1, p. 6273. Coleção de Leis do Brasil - 1983, p. 52, v. 3 (Publicação Original).

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF. 13 jul. 1994. Seção 1, p. 10521. Coleção de Leis do Brasil - 1994, p. 2803, v. 8 (Publicação Original).

BRASIL. 2009a. 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 no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília-DF. 17 jun. 2009. Seção 1, p. 2 (Publicação Original).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF. 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7 (Publicação Original).

BRASIL. 2018b. **Manual de apoio para atividades técnicas do nutricionista no âmbito do PNAE** / Programa Nacional de Alimentação Escolar. – Brasília: FNDE, 2018. 106 p.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.979-19 de 02 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União***,* Brasília, DF, edição extra, 03 jun. 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 5/2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 01 jun. 2020. Seção 1, p. 32. 2020b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1.010/2006. Institui as diretrizes para a promoção de alimentação saudável nas escolas de Educação Infantil, Fundamental e Nível Médio das redes públicas e provadas, em âmbito nacional. **Gabinete do Ministro**, Brasília, DF, 08 mai. 2006.

BRASIL. 2014. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Vigitel Brasil** 2013: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. 2018a. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Vigitel Brasil** 2017: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL 2021b. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Vigitel Brasil** 2021: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2021.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 1 de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 08 fev. 2017. Seção 1, p. 19.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 8 de 14 de maio de 2012. Altera os valores per capita da educação infantil PNAE. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, ed. 89. Seção 1, p. 442012.

BRASIL. 2020c. Resolução/CD/FNDE nº 6 de 08 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, ed. 89. Seção 1. p. 38

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) / **Tribunal de Contas da União**, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. -- 1. ed. -- Brasília: TCU, 2017.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; RECINE, F.V.E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M.F. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

CALDAS, E.L.; ÁVILA, M.L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico** n. 148. set, 2013.

CARNEIRO, A.F. **Programa Municipal de Alimentação Escolar: análise do processo de gestão e implementação em São Luís – MA.** 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Maranhão, 2017.

CARVALHO, D.G.; CASTRO, V.M. **O programa nacional de alimentação escolar - PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável:** políticas públicas e instrumentos de gestão para o desenvolvimento sustentável. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2009, Cuiabá. Anais, 2009.

CARVALHO, R.A.; BERNARDO, F.O. Caixa Escolar: Instituto Inestimável para execução do projeto da educação primária. **Educ. foco**, Juiz de Fora, v. 16, n. 3, p. 141-158, set 2011/fev, 2012.

CASTRO, J.A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CASTRO, J.A. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CASTRO, M.H.G.; CALLOU, R. **Educação em Pauta:** uma agenda para o país. Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2018.

CECCIM, R.B. A merenda escolar na virada do século: agenciamento pedagógico da cidadania. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995.

CESAR, J.T. **Adesão à alimentação escolar por adolescentes da rede pública de ensino, Lapa, Paraná**. 2016. Dissertação (Mestrado em Alimentação e Nutrição) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2016.

CHIZZOTTI, A. A constituinte de 1823 e a educação. *In*: FÁVARO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, p. 31-53, 2001.

CIRQUEIRA, N.J. **Percepção sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) junto aos agricultores familiares do município de Santa Fé do Araguaia - TO.** Curso de Gestão de Cooperativas, Universidade Federal do Tocantins, Araguaína, Tocantins, 2018.

CLARKE, A.; KELLER, R. Engaging complexities: working against simplification as an agenda for qualitative research today. Adele Clarke in conversation with Reiner Keller**. FQS Forum: Qualitative Social Research**, p. 1-40, 2014.

CLARKE, A.E. Situational analyses: grounded theory mapping after the postmodern turn. **Symbolic Interaction**, p. 553-576, 2003.

COELHO, R.C. Estado, governo e mercado/ Ricardo Côrrea Coelho. – 3.ed. **rev. atua**l. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília, CAPES: UAB, 2014.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). 2019 **Pesquisa TIC Domicílios 2019**.

CORRÊA, E.M. **Vigilância epidemiológica da desnutrição infantil na Região Norte brasileira de 2008 a 2017**. 2020. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

CORTES, B.A. Financiamento na Educação: Salário Educação e suas Dimensões Privatizantes. **Cadernos de Saúde Pública,** RJ, 5 (4): 408-423, out/dez, 1989.

COSTA, J.M.N. **Política de Alimentação Escolar: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2013.

COSTA, L.M.C. **O Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE) na perspectiva dos usuários: um estudo de caso**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2004.

COUTINHO, J.G.; GENTIL, P.C.; TORAL, N. A desnutrição e obesidade no Brasil: o enfrentamento com base na agenda única da nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, p. s332-s340, 2008.

CUPERTINO, A.F. **Programas de Alimentação Escolar e Cardápios Escolares: o que acontece no mundo?** 2021. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana) - Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2021.

DANELON, M.S.; DANELON, M.A.S.; SILVA, M.V. Programa Nacional de Alimentação Escolar: experiências da autogestão e da terceirização. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, p. 110-133, 2009.

DIAMICO, M. Programa Nacional de Alimentação Escolar: os descompassos nas práticas de sua implementação. **R. Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, v. 16, n. 3, p.39-57 set.-dez. 2019.

DINIZ, P.R. **Conexões Agroecológicas em Rede: o diálogo entre a alimentação escolar e agricultura família na Lapa-PR**. 2014. Dissertação (Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional) - Universidade Federal do Paraná, Lapa, Paraná, 2014.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

EGAN, M.C. Public Health Nutrition: a historical perspective. **J Am Diet Assoc,** mar; p. 298-304, 1994.

ESCOTT-STUMP, S.; MAHAN, L.K. **Krause`s: food, nutrition & diet therapy**. 10th ed. Philadelphia: WB Saunders, 2000.

FARENZENA, N. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional – legal (1987-1996)**. 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2001.

FERREIRA, D.M.; BARBOSA, R.M.; FINIZOLA, N.C.; SOARES, D.S.B.; HENRIQUES, P.; PEREIRA, S.; CARVALHOSA, C.S.; SIQUEIRA, A.B.F.S.; DIAS, P.C. Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 53, n. 34, 2019.

FERREIRA, N.S.A. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade,** ano XXIII, n. 79, ago, 2002.

FGV (Fundação Getúlio Vargas). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1. Acesso em: 05 de outubro de 2022.

FIGUEIREDO, K.V.N.A. **A segurança de alimentos em escolas atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar: o que revela a produção científica publicada entre 1990 e 2009**. 2011. Dissertação (Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde) - Universidade Federal Da Bahia, Salvador, Bahia, 2011.

FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.M.C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. & Conj.,** Belo Horizonte, p. 107-127, set./dez. 1986.

FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!** Nota Técnica. São Paulo, 2020.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Tradução de Sandra Netz. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Thesis. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

GABRIEL, C.G.; CALVO, M.C.M.; VASCONCELOS, F.A.G.; LACERDA, J.T.; FREITAS, S.F.T.; SCHMITZ, B.A.S. Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 2017-2023, set, 2014.

GARCIA, G.M. Resenha de: Educação básica: imposição política ou pressão social? (análise histórica da educação no Estado do Acre - 1962-1983). **Em Aberto**, Brasília, ano 7, n. 39, jul./set. 1988.

GOMES, S.M.F. **Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE sobre a nutrição dos alunos, defasagem e desempenho escolar**. 2009. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2009.

GOUVEIA, A.B. POLENA, A. Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Fundação Araucária**, 2010.

GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto,** Brasília, v. 28, p. 45-65, 2015.

GRAMSCI, A. 1891-1937 **Cadernos do cárcere:** volume 2. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 7. ed. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GUSMÃO, J.B.; RIBEIRO, V.M. A política educacional do Acre e os resultados do Ideb. **Rev. bras. Estud. pedagog**. (on-line), Brasília, v. 97, n. 247, p. 472-489, set./dez. 2016

HARTMANN, Y. (Des) Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: 2016 a 2019.

2021. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2021.

HILL, M. Implementação uma visão geral. *In:* SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas coletânea**. Brasília, Enap, v. 2, p. 61-90, 2006.

HORTA, J.S.B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, n. 104, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp. Acesso em: out., 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano – Ranking, 2010**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/pesquisa/37/30255?tipo=ranking. Acesso em: out., 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Acre, 2017**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/panorama. Acesso em: out., 2019.

JANNUZZI, P. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, Rio de Janeiro, 2016.

JANNUZZI, P. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. São Paulo: Alínea, 2015.

JUGEND, R. **Educação nutricional na escola e seu impacto sobre o hábito alimentar e o estado nutricional de crianças de 6 a 8 anos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Saúde da criança e do Adolescente). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2015.

JUNIOR, J.R.S.R.; SAMPAIO, M.A.P.; BANDONI, D.H.; CARLI, L.L.S. **Atlas das situações alimentares no Brasil:** a disponibilidade domiciliar de alimentos e a fome no Brasil contemporâneo
Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2021.

KANG, T.H. Descentralização e Financiamento da Educação Brasileira: Uma Análise Comparativa, 1930-1964. **Revista Estudos Econômicos**, v. 41, nº 3 - Jul-Set, p. 573-598, 2011.

KOPOSCH, L.M.S. **Política de Alimentação Escolar: Uma Análise do Financiamento e da Gestão nos Municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2021.

LIBERMANN, A.P.; BERTOLINI, G.R.F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**, Paraná, 2015.

LIMA, E.M.; NASCIMENTO, L.M.; ALBUQUERQUE, L.B.A. (Orgs.). **Moderno/Contemporâneo:** reflexões sobre a educação. 1. ed. Curitiba: Appris, 2012.

LIMA, M.V.M. **Estado Nutricional de crianças menores de cinco anos na cidade de Rio Branco – Acre**, 2008. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, Acre, 2009.

LIMA, T.; DIAS, A. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 1, n. 1. 2017.

LOBO, C.; FECHINE, V. Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista do Serviço Público (RSP),** Brasília, p. 554-582 jul/set, 2021.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, I.D.; BASSO, D.; PAULI, R.I.P. Limits and potentialities of the national school food program in the perception of regional social actors. **Gestão & Regionalidade**. São Caetano do Sul, SP, v.37, n. 110, p. 58-75 58. jan./mar. 2021.

LOPES, B.J. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de Instrumentos de avaliação de políticas e Fiscalização de programas governamentais**. 2017. Tese (Doutorado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, 2017.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. Análise das Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONTOS,** v. 9, n 1, p.4-16, Itajaí, jan/abr, 2009.

MALUF, S. **Teoria geral do estado.** 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARAFON, G.J.; RAMIRES, J.C.L.; RIBEIRO, M.A.; PESSÔA, V.L.S. **Pesquisa qualitativa em geografia reflexões teórico-conceituais e aplicadas**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2013.

MARTINEZ, S.A.; PINHO, F.N.L.G. Política de Alimentação Escolar Brasileira: Representações Sociais e Marcas do Passado. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. v. 24, n. 66, 2016.

MASCARENHAS, C.G Direito à Educação, Federalismo e Financiamento nas Constituições Brasileiras: o passado, o presente e o futuro. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, jan./abr. 2021.

MAZZILLI, R.N. Valor nutricional da merenda e sua contribuição para as recomendações nutricionais do pré-escolar, matriculado em CEAPE. **Rev. Saúde pública.** S. Paulo, p. 246-54, 1987.

MELGAÇO, M.B. *et al.* Possibilidades e desafios da educação alimentar e nutricional no PNAE: uma análise de iniciativas da gestão federal. **Cadernos do FNDE**, v. 2, n. 3, jan./jul. 2021.

MELO, M.A. As sete vidas da agenda pública brasileira. *In:* **Avaliação de Políticas Sociais:** uma questão em debate. RICO, E.M. (Org.). São Paulo: Cortez, 2001.

MENEZES, J.S.S. **O financiamento da educação básica pública no Brasil:** 500 anos de História. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas. Histedbr, Rio Grande do Sul, 2006, p. 12.

MINAYO, M.C.S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do Conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. Hucitec: São Paulo, 2014.

MOREIRA, A.L.G.; MELO, L.F. Plano municipal de educação de Rio Branco/AC (2015-2025): processo de elaboração, concepção e aprovação. **Regae - Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 9, n. 18, p. 1-18. Universidade Federal de Santa Maria, 2020.

MOURA, J.T.V. Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Território Mato Grande/RN. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas.** Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social).

MUNIZ, V.M.; CARVALHO, A.T. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. **Rev. Nutr.**, Campinas, maio/jun., p. 285-296, 2007.

NASCIMENTO, M.S. **A Importância da Gestão Efetiva da Alimentação Escolar no Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano do município de Rio Branco/Acre**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Universidade Aberta do Brasil, Rio Branco, Acre, 2016.

NETO, O.C. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In:* MINAYO, M.C.S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

NICO, L.S.; BOCCHI, S.C.M.; RUTZ, T.; MOREIRA, R.S. A grounded theory como abordagem metodológica para pesquisas qualitativas em odontologia. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 789-797, 2007.

OLIVEIRA, E.F.M. Educação básica: imposição política ou pressão social? (análise histórica da educação no Estado do Acre - 1962-1983). **Em Aberto**, Brasília, ano 7, n. 39, jul./set. 1988.

OLIVEIRA, F.A.A.; CARVALHO, F.A.F. O financiamento da alimentação escolar em tempo integral: o real em pratos limpos. **Educação**, Santa Maria, v. 46,| 2021.

OLIVEIRA, I.M. Política social, assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. **Revista Desafios Sociais**. Ano I, n. 2, Natal-RN: Editora da UFRN, setembro 2003.

OLIVEIRA, M.V.D. **A Alimentação Escolar na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino: Congruências e Incongruências na Legislação.** 2010. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, Ceará, 2010.

OLIVEIRA, R.V. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise de sua implementação nas escolas da rede estadual de ensino de Manaus.** 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2016.

ONU. **Carta das Nações Unidas.** 1945. Disponível em https://www.un.org/en/about-us/un-charter. Acesso em 13 de julho de 2022.

PAIVA, J.B.; FEITAS, M.C.S.; SANTOS, L.A.S. Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 2507-2516, 2016.

PAULI, R.I.P.; SCHULZ, J.R.S.; ZAJONZ, B.T.; STEINDORFF, K. Análise comparativa do desenvolvimento do PNAE entre as escolas estaduais e municipais de Santa Maria (RS) à luz dos elementos potenciais da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). **Estudos Sociedade e Agricultura**, junho de 2018, vol. 26, n. 2, p. 447-479, 2018.

PEDRAZA, D.F.; MELO, N.L.S.; SILVA, F.A.; ARAÚJO, E.M.N. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão de literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 1551-1560, 2018.

PEDRAZA D.F.; MELO, N.L.S.; SILVA, F.A.; ARAÚJO, E.M.N. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em Escolas Públicas Municipais. **Rev Bras Promoç Saúde**, Fortaleza, p. 161-169, abr./jun., 2017.

PEIXINHO, A.M.L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Cien Saude Colet**, 2013.

PEIXINHO, A.M.L.; BALABAN, D.; RIMKUS, L.; SCHWARTZMAN, F.; GALANTE, A.P. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O Mundo da Saúde**, São Paulo: p. 128-136, 2011.

PEREIRA, A.S.; CAMPOS, F.M.; SANTOS, C.R.B.; LIMA, E.C.S.; MOCELLIN, M.C.; SERRA, G.M.A.; FERREIRINHA, M.L.C.; AZEVEDO, A.B.C. Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela COVID-19, **Braz. J. of Develop**., Curitiba, v. 6, n. 8, p. 63268-63282 aug. 2020.

PEREIRA, A.S.; LANZILLOTTI, H.S.; SOARES, E.A. Frequência à creche e estado nutricional de pré-escolares: uma revisão sistemática. **Rev Paul Pediatr.,** 2010.

PINTO, J.M.R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012.

PINTO, J.M.R. Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade. Brasília: **Revista da Faculdade de Educação da UnB**, 2005.

PINTO, J.M.R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc**., Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out.-dez., 2018.

PIPITONE, M.A.P. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. **Salusvita,** Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

PIPITONE, M.A.P. **Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores.** 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1997.

POPKIN, B.M. Contemparary nutrition transition: determinants of diet and its impact and its on body composition. **Proc Nutr Soc**. 2011.

RAMALHO, A.A. *et al.* Tendência da mortalidade infantil no município de Rio Branco, AC, 1999 a 2015. **Rev Saude Publica**. 2018.

REPENTE. Participação popular na construção do poder local. **Política pública como garantia de direitos.** Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – n. 26. dezembro, 2006.

RIO BRANCO. 2022. Decreto nº 107 de 09 de fevereiro de 2022. “Estabelece a Estrutura Organizacional Básica da Secretaria Municipal de Educação – SEME.” **Diário Oficial do Estado,** Rio Branco, AC, n. 13.225, p. 75-76.

RIO BRANCO. 2021b. Decreto nº 1556 de 11 de novembro de 2021. “Dispõe sobre medidas a serem adotadas para a garantia da distribuição da merenda escolar aos alunos da rede pública municipal, em decorrência da pandemia da COVID-19.”

RIO BRANCO. 2013. Lei nº 1.989 de 09 de julho de 2013. “Institui o Sistema Municipal de Educação de Rio Branco – Acre”. **Diário Oficial do Estado**, Rio Branco, AC, nº 11.088 de 12/07/2013, p. 49/51.

RIO BRANCO, 2017. Lei complementar nº 25 de 11 de setembro de 2017. “Dispõe sobre o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências”. **Diário Oficial do Estado,** Rio Branco, AC, 12 set. 2017, n. 12.136, p. 101-103.

RIO BRANCO, 2001. Lei nº 1418 de 26 de abril de 2001. "Cria o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, e dá outras providências". **Diário Oficial do Estado,** Rio Branco, AC, n. 8018.

RIO BRANCO, 2022. **Relatório Anual De Gestão Sobre a Execução do Programa**, Disponibilizado pela Divisão de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco.

RIO BRANCO, 2021a. Resolução CME nº 002/2021 aprovou o Plano de Retorno das Aulas e Atividades Presenciais. **Diário Oficial do Estado,** Rio Branco, AC, 10 nov. 2021. n. 13.162, p.131.

ROCHA, N.P.; FILGUEIRAS, M.S.; ALBUQUERQUE, F.M.; MILAGRES, L.C.; CASTRO, A.P.P.; SILVA, M.A.; COSTA, G.D.; PRIORE, S.E.; NOVAES, J.F. Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil. **Rev Saúde Pública**. 2018.

RODRIGUES, P.S. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: história e modalidades de gestão. **RBPAE** - v. 29, n. 1, p. 137-155, jan/abr. 2013.

ROSENBURG, O. A merenda escolar dos alunos das quatro primeiras séries de nível I das escolas da rede municipal de ensino de São Paulo, Brasil. **Rev. Saúde Pública,** São Paulo, 1978.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica: do Fundef ao Fundeb**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, São Paulo, 2008.

RUA, M.G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUS PERES, J.R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010.

SANDER, B. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. **Revista Educação Brasileira**, Brasília, ano IV, n. 9, p. 8-27, jul./dez. 1982.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

SANT'ANNA, O.S. **Gestão descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** Análise comparativa em municípios mineiros. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2008.

SANTOS, A.M.; COSTA, E.F.; FERREIRA, J.C.S. Avaliação dos cardápios quanto a composição nutricional de escolas municipais da área urbana e rural da cidade de Manaus. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 7, 2021.
SANTOS, A.M. **Paulo Freire, a UFPE e o Movimento de Cultura Popular**, 2003.

SANTOS, L.M.P.; SANTOS, S.M.C.; SANTANA, L.A.A.; HENRIQUE, F.C.S.; MAZZA, R.P.D.; SANTOS, L.A.S.; SANTOS, L.S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, nov. 2007.

SANTOS, S.R.; COSTA, M.B.S.; e BANDEIRA, G.T.P. As formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Rev. salud pública**. p. 311-322, 2016.

SÃO PAULO. **Programas de Alimentação do Município de São Paulo**. Secretaria Municipal de Abastecimento: São Paulo, 1996. 117p.

SCHNEIDER, M.P.; NARDI, E.L. **Políticas de accountability na educação básica: repercussões em municípios catarinenses**. 35ª Reunião Anual da Anped, 2012.

SEVERINO, A.J. **Metodologia do trabalho científico**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, A.V. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Âmbito Municipal: Subsídios para o Desenvolvimento de uma Metodologia**. 2009. Dissertação (Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2009.

SILVA, M.V. **Estado nutricional de escolares matriculados em Centro Integrados de Educação Pública – CIEP'S.** 1996. 121f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. 1996.

SILVA, R.T.O. *et al*. Alimentação escolar em tempos de COVID - 19: o papel do centro colaborador em alimentação e nutrição no estado do Rio Grande do Norte. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, n. 00, p. 1 - 9, 2021.

SOARES, T.M.B. **Uma Proposta para Análise do PNAE na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada: Desenvolvimento Metodológico e Aplicação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde) - Escola de Nutrição, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2012.

SOBRAL, F.; COSTA, V.H.M. Programa Nacional De Alimentação Escolar: Sistematização e Importância. **Alim. Nutr.,** Araraquara v. 19, n. 1, p. 73-81, jan./mar. 2008.

SOUZA, C.; CARVALHO, I.M.N. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política,** n. 48, p. 187-212, dez. 1999.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431–442, 2002.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

SOUZA, G.B.P.; LORETO, M.G.S. Avaliação e monitoramento de políticas públicas: produção acadêmica em periódicos científicos brasileiros (2010 a 2020). **Meta: Avaliação** | Rio de Janeiro, v. 13, n. 40, p. 649-673, jul./set. 2021.

SOUZA, O.F.; FARIAS, E.S. Magreza e sobrepeso em escolares de Rio Branco, AC, Brasil. **Rev Brasileira de Crescimento Desenvolvimento Humano.** p. 878-882, 2011.

STEFANINI, M.L.R. **Merenda Escolar: História, Evolução e Contribuição no Atendimento das Necessidades nutricionais da criança**. 1998. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

STOLARSKI, M.C. **Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004.** 2005. Dissertação (Mestrado

em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2005.

STURION, G.L. **Programa de Alimentação Escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros.** 2002. Tese (Doutorado em Alimentos e Nutrição) - Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

TELLO, C. **Los objetos de estúdio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis.** *In:* TELLO, C. (Comp.). Los objetos de la política educativa – hacia una caracterización del campo teórico. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, p. 43-63, 2015.

TORRE, S.D. **O programa de descentralização financeira nas escolas municipais de Curitiba no período 1997/2008: aspectos administrativos, financeiros e jurídicos**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, 2010.

TORRES, C.A. **Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado**. Petrópolis: Vozes, 2001.

TURPIN, M.E. **A Alimentação escolar como um vetor de desenvolvimento local e a garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2008.

UGALDE, M.C.P. ROWEDER, C.; FARIAS, C.S. A importância da Revolução Acreana no processo de formação do estado do Acre. **UÁQUIRI:** Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia. v. 3 n. 1, jun-jul 2021.

VALENTIM, E.A. **O ambiente escolar como promotor da segurança alimentar e nutricional: o papel da alimentação escolar.** 2014. Dissertação (Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2014.

VIANA, Mariana Peleje. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Gestão Financeira Escolar em Âmbito Nacional**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2020.

VIANNA, R.P.T. **O programa de merenda escolar: subsídios para o planejamento do programa em Campinas.** 1997. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1997.

VIEIRA, G.O. A paz e os direitos do homem no pensamento de Norberto Bobbio. Civitas: **Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005.

WFP. **Alimentação escolar em países desenvolvidos.** 2017. Disponível em: https://centrodeexcelencia.org.br/school-feeding-developed-countries/. Acesso em: 02/03/2022.

WFP. **Estado da Alimentação Escolar no Mundo**. 2020. Roma, Programa Mundial de Alimentos.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Obesity: preventing and managing the global epidemic: Report of a WHO Consultation on Obesity**. Geneva: WHO, 2000.

XIMENES, S. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais** v.9, n.17 e 18 | janeiro-junho e agosto-dezembro de 2015.

APÊNDICE A - Quadro I. Características dos estudos encontrados da base de dados SciELO

Título	Autor/Ano	Tipo de Estudo	Local	Metodologia	Principais resultados
Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. Programa Nacional de Alimentação Escolar	Santos LMP et al 2007	Pesquisa documental e estudo de caso	Bahia	Pesquisa documental e um estudo de caso em 45 condados e 73 escolas, incluindo entrevistas com o gerente de programa e questionários domésticos envolvendo 3.367 crianças (7-14 anos de idade).	1. Dimensão de estrutura: em vistas ao atendimento universal de crianças do ensino fundamental, a responsabilidade do FNDE e a criação do CAE, foram os avanços mais importantes para a estruturação do programa e cumprimentos de seus objetivos e diretrizes; 2. Dimensão de processo: observou-se que os avanços ainda eram modestos, uma vez que a descentralização parece ter gerado uma nova modalidade: centralização do poder em âmbito local. 3. Dimensão de resultados: verificou que a cobertura do programa foi bastante significativa e a aceitabilidade da alimentação oferecida foi significativa, resultado esperado frente à situação de pobreza do conjunto de municípios avaliados.
Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura	Pedraza DF et al. 2018	Revisão de literatura	Campina Grande - PB	Os estudos foram identificados nas bases de dados Bireme e SciELO, realizada em 01/02/16, considerou todos os documentos contendo a combinação dos descritores "Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação" e "Alimentação Escolar", cruzados entre si utilizando o operador booleano "AND", limitando-se a estudos publicados entre 2010 e 2015.	1. Situação dos nutricionistas no Pnae – 9 artigos, dos quais 4 relataram aumento do cadastramento desses profissionais e 5 relataram insuficiência; 2. Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar – 7 artigos, que apontaram que essa não é, ainda, uma prática generalizada, com baixos índices em algumas localidades; 3. Execução dos cardápios -5 estudos, dos quais 2 relataram boa aceitação, enquanto a baixa quantidade de frutas e hortaliças na composição dos cardápios foi relatada em 3 estudos; 4. Implantação do CAE – 5 artigos que constataram que os Conselhos não são efetivados de acordo com a Lei 11.947; 5. Atuação intersetorial e pedagógica – 2 estudos mostraram que articulação e o desenvolvimento de projetos educativos não constitui uma prática rotineira no contexto do PNAE; 6. Recursos financeiros -4 estudos mostraram resultados satisfatórios em relação ao repasse financeiro e à sua utilização; 7. Tipo de gestão - 2 estudos destacaram a centralização municipal do PNAE.
Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	Libermann AP, Bertolini GRF 2015	Pesquisa bibliográfica e análises de dados qualitativa.	Paraná	Início na base teórica e foi até a coleta e análise dos dados. Selecionou, em junho de 2014, artigos em revistas disponibilizadas pelos Periódicos da CAPES. Leitura dos resumos e separação dos artigos de acordo com os enfoques e Classificação dos temas abordados, observando as convergências de assuntos.	Dentro dos artigos científicos pesquisados, os temas mais abordados foram a alimentação escolar e a agricultura familiar, de forma a atingir o objetivo da pesquisa. O programa é considerado uma ação política favorável às práticas em torno da alimentação escolar, como estratégia de educação nutricional para formação de bons hábitos, entretanto, as crianças não consideram isso uma condição para sua permanência na escola. A descentralização é um passo positivo que possibilita a ação da agricultura familiar no planejamento dos cardápios.
Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar	Gabriel CG et al 2014	Pesquisa Metodológica	Santa Catarina	Revisão da literatura tradicional com indicadores de avaliação do PNAE nas bases MEDLINE, LILACS e SciELO Brasil e adequação e validação de modelo de avaliação da gestão municipal do Pnae, construído por meio de oficinas e adequado pelo método Delphi.	Os resultados foram categorizados em 2 tópicos: 1.Modelo de avaliação da gestão: desenvolvimento e aplicabilidade; 2.Subdimensões: recursos/atuação intersetorial/controle social/eficácia alimentar e nutricional/monitoramento alimentar e nutricional/atuação pedagógica para a alimentação saudável. Essa primeira aplicação demonstrou viabilidade no uso dos indicadores propostos para contemplar as atribuições de responsabilidade da gestão municipal do PNAE, devendo ser mantidos. Evidenciou algumas tendências por parte das gestões: dificuldade de obtenção de dados relativos à subdimensão Recursos quando as gestões eram terceirizadas e inexistência de alguns mecanismos de controle sobre a Eficácia Alimentar e Nutricional
				Registros da observação de campo e realização de entrevistas semiestruturadas, redações e grupos	Sobre os significados da alimentação escolar na interpretação dos alunos:

Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar	Paiva JB et al. 2016	Pesquisa Qualitativa	Bahia	focais. As entrevistas foram realizadas com a coordenadora da alimentação escolar, a nutricionista responsável, a presidenta do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), 3 diretoras e três merendeiras das unidades de ensino.	-Recreio é tempo de liberdade/ Arroz e feijão não combinam com recreio, são comidas de casa; -Refeições quentes não são legais, diminuem o tempo do recreio/ Fala-se da saúde, mas não servem frutas. Todos gostam de frutas. <u>Sobre o Direito à Alimentação Escolar:</u> "Um aluno carente e faminto precisa de um prato de sopa", ou seja, não importa a preferência deles.
O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa	Muniz VM, Carvalho AT 2007	Análise de questionários	João Pessoa - PB	Foram identificadas 89 escolas da rede pública municipal, distribuídas em 41 bairros. Para a seleção da amostra, decidiu-se trabalhar com um mínimo de 10% das escolas municipais atendidas pelo Programa. Foram aplicados questionários semi-abertos com 240 alunos matriculados na quarta série do ensino fundamental, do turno diurno, das 10 escolas selecionadas.	Os resultados deste estudo mostraram que as crianças consideram a alimentação escolar importante, mas não uma condição para a sua permanência na escola. Apesar de a grande maioria ter referido aderir à alimentação escolar, prevaleceu a adesão esporádica. Evidenciou-se que aspectos relacionados à fome, aos hábitos alimentares e ao sabor das preparações interferem na adesão e na aceitação da alimentação escolar pelas crianças. Em relação ao consumo alimentar nas escolas, observou-se que a maioria das crianças consome outros tipos de alimentos além da alimentação escolar, seja trazendo lanches de casa ou comprando alimentos na própria escola, mesmo afirmando nunca haver falta de alimentos servidos na escola. Preferência: biscoitos e iogurtes. O oposto: sopas e macarronadas.

APÊNDICE B - Quadro II. Características dos estudos encontrados da base de dados: Periódicos da Capes

Título	Autor/Ano	Tipo de Estudo	Local	Metodologia	Principais resultados
A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional	Peixinho AML 2013	Ensaio crítico	Brasília DF	Revisão da literatura e em dados oficiais fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação (FNDE/MEC), instituição responsável pela gestão do Programa no contexto nacional.	De 1995 a 2010, observa-se uma importante ampliação do PNAE, tanto em termos de alocação de recursos financeiros, cobertura populacional e estratégias operacionais, bem como em sua concepção ou ressignificação como política pública ou programa social em alimentação e nutrição do escolar. A partir de então PNAE passa a incorporar em suas estratégias princípios como: equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade/ continuidade, compartilhamento de responsabilidades, direito humano à alimentação adequada e respeito aos hábitos e tradições regionais, visando a passagem efetiva de um PNAE de caráter suplementar/assistencialista para um PNAE de caráter universal, equânime, participativo, integrador, educacional, sustentável e saudável.
Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Território Mato Grande/RN	Moura JTV 2014	Abordagem analítica relacional	Mato Grande RN	A pesquisa envolveu a percepção dos gestores públicos (Educação e Agricultura), dos agricultores familiares, merendeiras, nutricionistas, técnicos extensionistas e diretores das escolas públicas de 5 municípios do Mato Grande. Utilizaram-se dados de questionários aplicados a 46 agricultores familiares e às entrevistas semiestruturadas feitas com as nutricionistas, os gestores municipais e os representantes dos CAEs dos municípios.	A pesquisa mostrou que, mesmo existindo algumas associações nos municípios pesquisados, a política só funciona quando há uma interlocução com os gestores públicos. O tecido social tem um papel relevante na estruturação e mobilização dos agricultores, mas isso acaba não se configurando numa maior aproximação com a política. Com relação aos espaços de participação social, o poder continua centralizado nas mãos de determinados grupos sociais ou de indivíduos, geralmente os que sempre estiveram à frente da formulação das políticas públicas, evidenciando que o espaço político reservado aos conselhos ainda é bastante incipiente, que contam, ainda, com poucos recursos políticos para vocalizar e tornar visíveis e efetivos os interesses dos atores que deles participam.
Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil	Gabriel CG et al 2014	Pesquisa avaliativa	Florianópolis SC	O modelo foi aplicado nos dez maiores municípios catarinenses. Realizou-se coleta de dados documentais relativos ao ano de 2011 e entrevista com os nutricionistas responsáveis técnicos (RT) pelo PNAE	Os municípios foram analisados em cada um dos 22 indicadores propostos e nas 6 subdimensiones (recursos/atuação intersetorial/controle social/eficácia alimentar e nutricional/monitoramento alimentar e nutricional/atuação pedagógica para a alimentação saudável), dimensões e gestão municipal. Os resultados são pouco animadores: observaram-se discrepâncias entre as condições ofertadas em diferentes vínculos empregatícios em um mesmo município, ausência de articulação dos gestores do PNAE com a saúde, um perfil pouco deliberativo dos CAEs, baixo desempenho da atuação pedagógica e os dados sobre a Eficácia Alimentar e Nutricional apontaram 90% dos municípios como ruins.
Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Caldas EL, Ávila ML 2013	Análise exploratória	São Paulo Brasília	Narrativa do longo processo de continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar e reflexões sobre o significado de “continuidade” e sobre os fatores que poderiam justificar o longo período de continuidade.	Observa-se ao longo da história do Pnae, um conjunto de mudanças ao longo do tempo: inicialmente fora um discurso assistencialista, depois um discurso focado na descentralização, em seguida um discurso em que prevalece a democratização e finalmente um discurso relacionado à articulação entre políticas públicas. O gigantismo do programa, sua centralização, os problemas logísticos relacionados à compra, estocagem e transporte foram importantes fatores de desgaste do programa, sendo a pressão da indústria alimentícia um fator de desgaste de qualquer tentativa descentralizadora e de reafirmação dos processos centralizadores. A continuidade de uma política pública não implica que ela permaneça a mesma e manter o objetivo não implica em manter o discurso. No Pnae é o contrário: um discurso completamente articulado com a valorização do programa, com sua ampliação e com a agregação de novos objetivos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas públicas municipais	Pedraza DF et al 2017	Estudo transversal e descritivo	Campina Grande - PB	Para o estudo, foram sorteadas duas, das 18 escolas por núcleo da zona urbana e uma das 90 turmas, de cada ano por escola. Todos os 85 professores responsáveis pelas turmas sorteadas participaram do estudo (em 5 casos, o professor era o mesmo). A caracterização do PNAE contemplou informações sobre a capacidade de processamento da alimentação escolar, condições da cozinha, atividades complementares do programa, perfil das merendeiras, conhecimentos sobre alimentação e nutrição dos professores e aceitação da alimentação escolar.	Para os resultados da capacidade de processamento da alimentação escolar verificou-se que a avaliação média foi regular (refeitório mais deficiente). Para as atividades complementares evidenciou-se, em geral, deficiência: somente 2 escolas (11,11%) tinham horta escolar e apenas em 5 instituições (27,77%) mencionaram desenvolver atividades de saúde e nutrição. Sobre as perguntas de alimentação e nutrição respondidas pelos professores, observou-se que o reconhecimento da importância da energia e nutrientes para o crescimento, desenvolvimento e saúde das crianças (100%, n=85); a identificação dos alimentos como fonte de energia e nutrientes (98,82%, n=84); e o estabelecimento do papel do ferro no sangue (98,82%, n=84) foram os itens com maior quantidade de acertos. Os resultados relacionados à aceitação da alimentação escolar mostraram que 75,02% dos escolares a consideraram boa, 23,13% consideraram regular e 1,85% como ruim. A sopa (27,57%,) e o arroz de leite (11,29%) foram os itens mais citados ao se perguntar sobre os alimentos que menos gostam. Para os autores, melhorias nessas condições podem repercutir positivamente na aceitação e adesão dos escolares à alimentação escolar.
Política de Alimentação Escolar Brasileira: Representações Sociais e Marcas do Passado	Martinez AS, Pinho FNLG 2016	Pesquisa qualitativa de observação direta	Campos dos Goytacazes RJ	Revisitou-se documentos históricos da política, entendendo o passado como uma complexa rede de simbologias e rituais. Foram utilizadas como fonte de pesquisas as legislações da política de alimentação escolar brasileira, os decretos, artigos publicados nos jornais da época estudos acadêmicos sobre o tema. Após uma observação direta da oferta da merenda escolar em uma escola pública, optou-se por realizar entrevistas semiestruturadas com um grupo de alunos de 11 a 13 anos, com todas as merendeiras da escola e com as gestoras.	Entende-se que houve um favorecimento da associação do programa com a responsabilidade de cobrir carências nutricionais, por meio de legislações subsidiárias do Pnae, desde a sua criação. É inegável o reconhecimento das melhorias na qualidade nutricional e oferta desta refeição (maior adequação das necessidades nutricionais, variação do cardápio, diminuição da oferta de alimentos prejudiciais à saúde infantil e da promoção da sustentabilidade ambiental), entretanto ainda percebe-se uma operacionalização inadequada da merenda escolar. Apesar da CF de 1988 revogar legalmente a sentença da alimentação escolar ser vista como um favor, o que se pôde ver com as entrevistas e observações levantadas foi que essa marca histórica ainda se faz presente nas representações sobre a merenda. Constatou-se que a maior adesão está associada ao aluno mais carente do ponto de vista socioeconômico.
Programa Nacional de Alimentação Escolar: sistematização e importância	Sobral F, Costa VMHM 2008	Pesquisa qualitativa	Araraquara SP	Contextualização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como Política Pública de Alimentação e Nutrição no conjunto das Políticas Sociais e caracterizar sua estrutura, funcionalidade e relevância para escolares.	Ainda há escassez de informações que possibilitem uma completa avaliação do Programa após a descentralização, em 1993, sendo restritas ao Estado de São Paulo. A Alimentação Escolar passou a ser um programa de Segurança Alimentar visando também o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis, entretanto, ao se deparar com a crescente da obesidade relacionada, principalmente, às mudanças no estilo de vida e aos hábitos alimentares inadequados, este estudo sugere que cabe à Sociedade demandar Políticas Públicas que atuem contra tal realidade, por meio da implantação e implementação de programas efetivos de educação e saúde, que incluam o ambiente familiar e escolar, tornando-se ainda mais importante o papel da escola: mais do que informar sobre o valor nutricional dos alimentos é necessário viabilizar o seu consumo balanceado, através da merenda escolar e ações de educação nutricional.
As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE)	Santos SR et. Al 2016	Estudo reflexivo	João Pessoa PB	Devido à importância dessa temática no cenário nacional e internacional do campo das políticas públicas de alimentação e nutrição e a sua pouca inserção no meio acadêmico, os autores deste artigo, sentiram-se motivados a escrevê-lo, cujo objetivo é discutir as formas de gestão do PNAE, quanto à garantia do direito dos estudantes a alimentação escolar e melhoria nas condições de alimentação e nutrição dos escolares brasileiros	O presente estudo faz uma reflexão de como está sendo gerido os recursos da alimentação escolar, se é do tipo centralizada, descentralizada, semi-descentralizada e terceirizada. Conclui-se que o conhecimento das diferentes formas de administrar os recursos federais destinados à alimentação para comunidade escolar permite realizar uma escolha consciente com relação a aplicação e execução do PNAE, no entanto, é de suma importância que o governo crie estratégias para capacitar os setores responsáveis pela gestão da alimentação escolar e juntamente com os representantes dos Municípios e Estados, analisar a forma de gestão mais produtiva e adequada para atender as necessidades de cada área de atuação do programa.

APÊNDICE C - Quadro III. Características dos estudos encontrados da base de dados: Banco de Teses e Dissertações da Capes

Título	Autor/Ano	Tipo de Estudo	Local	Metodologia	Principais resultados
Análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Viçosa, MG, Brasil	Rocha NP *et. al* 2018	Estudo transversal	Viçosa, MG	Abordagem quantitativa e qualitativa, realizado com 268 escolares de 8 a 9 anos da rede pública. Foram realizadas entrevistas por meio de questionários semiestruturados com as crianças, os pais, merendeiras, nutricionistas, extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural e presidente do Conselho de Alimentação Escola. Para analisar a execução do Pnae, foi avaliada a pesagem direta dos alimentos servidos nas escolas e a percepção dos atores sociais envolvidos na execução do programa.	A maioria das crianças (63,9%) relataram baixa adesão à alimentação escolar, porém, entre aqueles que consumiram a alimentação com maior frequência, 79,4% a consideraram como "muito boa" ou "boa". A maior parte costumava levar lanche de casa: os pais relataram que o motivo para enviar lanche de casa para seus filhos era sentimento de "pena", impressão da alimentação escolar como ruim e não aceitação da alimentação por parte das crianças. Foram identificadas irregularidades na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, como: inadequação do número de nutricionistas, suspensão das reuniões do Conselho, inadequação da infraestrutura nas áreas de preparo e de distribuição das refeições, falta de capacitação das merendeiras, não adequação nutricional da alimentação ofertada e ausência de ações de educação alimentar e nutricional. O Programa atendeu as recomendações de compra dos alimentos provenientes da agricultura familiar.
Uma proposta para análise do Pnae na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada: desenvolvimento metodológico e aplicação	Soares TMB 2012	Pesquisa Qualitativa: Análise de programa	Salvador BA	Dissertação com 2 artigos: **Artigo I -** construção do protocolo organizado em três dimensões para análise - gestão, operacionalização e social; **Artigo II –**aplicação desse instrumento em nível local. O produto é então a análise em experiências empíricas que poderão contribuir para reconhecer a viabilidade e inteligibilidade dos argumentos estruturantes do modelo e o diálogo com o conceito guia e com os princípios presentes no debate sobre DHAA.	**Artigo I:** Resultou do mencionado processo um conjunto de 20 indicadores, foram agregados em três dimensões com descrição, critério de sucesso, premissas, meios e fontes de obtenção. Dimensão da Gestão - foram privilegiados os princípios da eficácia, da transparência e da responsabilidade Dimensão da Operacionalização – foram contemplados os princípios da inclusão dos mais vulneráveis, entendendo-se ser esta a efetivação dos direitos dos sujeitos portadores dos direitos. Dimensão Social - princípio da participação social refere-se aos mecanismos institucionais da efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades para as garantias sociais **Artigo II –** Os resultados permitiram identificar que há mais obstáculos que oportunidades para o respeito, a proteção e a garantia do DHAA na execução do PNAE local em todas as dimensões analisadas: Dimensão I - O DHAA na gestão municipal do programa: qualifica-se como prejudicado o atendimento na gestão do princípio da responsabilidade, tendo em vista que não se pode ser responsável por algo que não se conhece ou reconhece (sobre o DHAA direcionado ao PNAE). Dimensão II - O DHAA na operacionalização municipal: observa-se que a noção de vulnerabilidade a exigir atenção diferenciada na direção da equidade não vinha ainda se realizando plenamente na situação estudada, comprometendo alguns dos princípios do DHAA. Dimensão III - O DHAA e a dimensão social: observa-se, que mesmo que uma maioria dos escolares tenha referido não conhecer o programa, aqueles que indicaram ter tido acesso a alguma informação a obtiveram de diferentes fontes.
Análise sobre orientações políticas de educação alimentar e nutricional	Nascimento MNC et. al. 2017	Pesquisa e Análise documental	Rio de Janeiro RJ	Adotou-se a pesquisa documental com uma abordagem qualitativa, enfatizando não a quantificação ou descrição dos dados recolhidos, mas a importância das informações que podem ser geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais. No caso	O certo ou errado é estrutural na construção do comer, e apontar soluções definitivas e respostas rápidas é operacional nos embates políticos do campo da Alimentação e Nutrição, ainda que estejam apagadas ou ocultas no texto político. As ideologias perpassam os documentos políticos, o que parece defasado é naturalizá-la, uma vez que a perspectiva mais rica seria justamente ser capaz de debater os vários modelos de uma boa educação alimentar juntamente com uma série de questões do dia a dia de um 'fazer

				deste trabalho, a fonte documental analisada foi o Marco de EAN	política' e defender o Direito a uma Alimentação Saudável e Adequada neste nosso país de desigualdades perversas.
A segurança de alimentos em escolas atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar: o que revela a produção científica publicada entre 1990 e 2009.	Figueiredo KVNA 2011	Pesquisa Bibliográfica	Salvador BA	Levantamento e identificação de 53 trabalhos e avaliação do tema sob quatro dimensões: condições gerais das unidades de produção, água, alimentos e manipuladores	Evidenciou-se o uso de diferentes procedimentos de investigação, o que dificultou uma análise comparativa entre os resultados dos estudos. Quanto às condições gerais das unidades, foram evidenciados problemas quanto à infra-estrutura, instalações, equipamentos, utensílios, higiene e documentação. Quanto à água, o quadro se revelou preocupante, na medida em que as pesquisas registraram não conformidades em relação às condições de potabilidade, de armazenamento e a insuficiência de registros. Para os alimentos, constataram-se produtos não conformes, tanto no que se refere à de presença de sujidades quanto para microrganismos indicadores e/ou patogênicos, bem como irregularidades nos procedimentos operacionais, em toda a cadeia produtiva. Em referência aos manipuladores, os estudos apontaram para um comprometimento da qualidade da alimentação oferecida, considerando diferentes aspectos - condições de saúde, apropriação de conhecimentos e práticas de higiene, sendo enfatizada a relevância de programas de formação para melhoria do cenário das cantinas
O programa nacional de alimentação escolar no Espírito Santo: tensões entre estado e mercado no processo pioneiro de terceirização'	Rodrigues PS 2011	Estudo de caso	Espirito Santo	O estudo de caso foi escolhido como delineamento por considerarmos que se trata de uma possibilidade de entender e conhecer profundamente um fenômeno atual em todas as suas vertentes. Como base teórica para análise dos dados coletados, este estudo centrou-se numa perspectiva teórica crítica, com ênfase nos estudos de Adam Przeworsky (1994; 1995) que trata de modo profícuo questões voltadas para a relação conflituosa entre Estado, mercado e sociedade	O estudo reitera o surgimento do PNAE marcado pela necessidade de suprir a carência nutricional da população de baixa renda que frequentava a escola ao tempo que mostra que este Programa, mesmo não tendo o mesmo caráter, continua como um dos principais programas de governo presente em todas as esferas governamentais. No contexto de gerenciamento do programa, percebe-se que existe um total descontrole por parte do FNDE em relação à execução do PNAE, suas formas de gestão e em relação ao quantitativo de alunos que utilizam o serviço de alimentação escolar em todo o País. No Espírito Santo, o percentual de atendimento ficou em torno dos 40% e a modalidade de gestão terceirizada do Programa apontam uma série de problemas que têm causado insatisfação aos educandos, diretores e às comunidades escolares em geral. Sugere-se que a participação dos envolvidos na elaboração do projeto de terceirização da merenda escolar evitaria problemas, por meio da previsão deles e apontam ideias em torno dos CAEs: criação de CAE municipal e parceria dos já existentes com o Conselho Escolar.

APÊNDICE D - Quadro IV. Características dos estudos selecionados na segunda etapa da pesquisa, referente ao período de 2019 a 2022

Título/Base de dados	Autor/Ano	Tipo de Estudo	Local	Metodologia	Principais resultados
Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19/ SciELO	Amorim, ALB Júnior, JRSR Bandoni, DH 2019/2020	Artigo analítico de avaliação de impacto	Santos, SP	Diagnóstico da Insegurança Alimentar e da fome no Brasil. Análise do processo de enfraquecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional. Propostas para o enfrentamento da Insegurança Alimentar e a Fome durante (e após) a Pandemia do Coronavírus.	Com dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), utilizada pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio (PNAD) nos anos de 2004, 2009 e 2013, os autores apresentaram um diagnóstico de melhora na situação alimentar dos brasileiros entre os anos de 2004 e 2013, apesar de uma parcela da população ainda se encontrar com dificuldades acentuadas para se alimentar adequadamente. Em relação ao enfraquecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional, os autores apontaram três processos para melhor ilustrar esse enfraquecimento: 1. Desarticulação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), em face da extinção do Consea e Caisan por parte do governo do presidente Jair Bolsonaro. 2. Não realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e consequente não elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar para 2020-2023. 3. Redução no orçamento e número de beneficiários do Programa Bolsa Família nos anos de 2018, 2019 e 2020. Dentre as estratégias de enfrentamento da insegurança alimentar e fome na pandemia, os autores sugerem: Fornecimento de kits de alimentos e/ou refeições; Auxílio emergencial aos municípios com IDH baixo e muito baixo; Manutenção e incentivo à aquisição de alimentos da agricultura familiar; Levantamento de Insegurança alimentar entre os alunos na volta as aulas; Ampliação do valor per capita repassado; Atendimento dos escolares durante as férias e recesso escolar e Manutenção da equidade do PNAE.
Limits and potentialities of the national school food program in the perception of regional social actors/ Periódicos da Capes	Lopes, ID Basso, D Pauli, RIP	Pesquisa explicativa, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de pesquisa de campo e documental.	São Caetano do Sul, SP	Além de uma breve revisão bibliográfica, os procedimentos metodológicos enfatizam a percepção dos atores sociais vinculados direta e indiretamente na execução desse Programa em âmbito local/regional. Foram realizadas entrevistas abertas ou em profundidade, em conformidade com Roteiros de Entrevista previamente elaborados. Entrevistaram-se 25 informantes-chave vinculados a 06 escolas (04 escolas estaduais e 02 escolas municipais), Coordenadoria de Nutrição Escolar (CNE), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do RS (Emater/RS5) e representantes de cooperativas de agricultores familiares e agricultores familiares.	Após abordarem as questões conceituais sobre a agricultura familiar e os mercados institucionais e apresentar os delineamentos metodológicos da pesquisa, os autores expõem e analisam os dados coletados sobre o PNAE em Passo Fundo. Inicialmente são apresentados alguns dados do PNAE em Passo Fundo e a produção agrícola local. Na sequência, aborda-se a organização dos fornecedores da agricultura familiar para o PNAE nesse município. Na terceira subseção, discutem os limites e as potencialidades do PNAE na perspectiva dos atores sociais regionais ligados direta ou indiretamente ao Programa, sendo esse último o objetivo central do artigo. Como resultado, os autores afirmam que o Programa vem contribuindo para a oferta de alimentos saudáveis, e estimulando a agricultura familiar e a sustentabilidade do setor agroalimentar em nível local. Com a pesquisa de campo realizada, o artigo indica que o PNAE é percebido pelos atores sociais regionais como Programa com potencial de contribuir para a permanência dos agricultores familiares no meio rural através da geração de renda. A contribuição do artigo, para os autores, se dá através de elementos teóricos e empíricos ao amplo debate que envolve a alimentação saudável e a trajetória de luta pelo desenvolvimento agroalimentar sustentável, discutindo a realidade de um programa de alimentação escolar em nível local. Por fim, ressaltam a importância de mais pesquisas investigativas nessa seara.
					Como resultados dessa pesquisa de doutorado, a autora mostra que as nuvens de palavras geradas demonstram que os agrupamentos de documentos dão ênfase ao Controle democrático, explicitando a importância da participação da sociedade para alcance dos objetivos do PNAE. A partir da análise de conteúdo, os códigos “Gestão Negativo” e Planejamento Negativo” se destacaram nos grupos de documentos analisados nos objetivos da pesquisa, enfatizando os aspectos de não cumprimento das diretrizes do Programa por parte dos gestores da Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEEDF, tais como:

(Des) Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: 2016 a 2019/ BTDC	Hartmann, Y	Pesquisa qualitativa	Brasília, DF	Foi utilizado método do materialismo histórico-dialético, que buscou analisar de forma crítica as contradições existentes na condução do Programa. A técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) foi utilizada como base para a exploração e extração dos dados, que contou com o apoio do software MaxQda® para obtenção dos resultados.	desabastecimento nas escolas e falhas no cumprimento dos aspectos técnicos de competência dos profissionais nutricionistas; falta de planejamento adequado, não prioridade na alocação de recursos Distritais, e constatações de fraudes e superfaturamentos em licitações, que demonstram que a malversação dos recursos públicos; oferta de uma alimentação monótona, com grande presença de alimentos processados e não cumprimento da compra mínima de produtos provenientes da agricultura familiar; a falta de infraestrutura adequada nas cozinhas das escolas também é um apontamento que merece atenção, na medida em que não existem estratégias para mitigar, mesmo que a longo prazo, as limitações causadas pelas estruturas antigas de muitas cozinhas das escolas da SEEDF. A partir de sua análise, a autora demonstra ainda que o Fundo Nacional de Educação - FNDE não possui mecanismos de acompanhamento que consigam detectar, de forma rápida, evidências de não cumprimento do Programa, apontando irregularidades a partir da avaliação da prestação de contas (sob aspectos quantitativos) o que muitas vezes não permite a tempestividade de medidas corretivas. Por fim, destaca a importância do controle democrático no monitoramento do PNAE, evidenciando que o Conselho de Alimentação Escolar é o órgão capaz de verificar o cumprimento dos objetivos do Programa, na medida em que se configura como representante dos interesses sociais, no qual, quando atuante, consegue promover o Controle democrático, permitindo a adoção de providências tempestivas no sentido de corrigir rumos do Programa e contribuir para o alcance de seus objetivos.