



## **GESTÃO PÚBLICA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UM ESTUDO DO PNAE NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE SANTA MARIA-RS SOB A ÓTICA DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES**

### ***PUBLIC MANAGEMENT OF SCHOOL FEEDING: A PNAE STUDY IN THE STATE AND MUNICIPAL SCHOOLS OF SANTA MARIA-RS UNDER THE MANAGER'S PERCEPTION OPTICAL***

Bruna Tadielo Zajonz, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria, e-mail: [brunabtz@gmail.com](mailto:brunabtz@gmail.com);

Jéferson Réus da Silva Schulz, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Maria, e-mail: [jefersonschulz@gmail.com](mailto:jefersonschulz@gmail.com);

Rita Inês Paetzhold Pauli, Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais da Universidade Federa de Santa Maria, e-mail: [rita.pauli@gmail.com](mailto:rita.pauli@gmail.com);

Kelen Steindorff, Universidade Federal de Santa Maria, e-mail: [steindorff.kelen@gmail.com](mailto:steindorff.kelen@gmail.com)

#### **RESUMO**

O objetivo desse estudo consiste em comparar a gestão operacional do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino no município de Santa Maria-RS. Procura-se também observar qual o formato de gestão da merenda escolar (centralizada ou descentralizada) apresenta uma melhor avaliação sob a ótica da percepção dos gestores escolares. O estudo empreendido consiste em uma pesquisa *in loco*, em que os dados primários foram levantados a partir da aplicação de um formulário junto aos gestores responsáveis pela realização dos procedimentos inerentes à alimentação escolar em cada escola selecionada, aleatoriamente, para compor a amostra. Os resultados mostram há uma diferença na percepção dos gestores quanto aos formatos de gestão da merenda escolar, sendo a gestão descentralizada aquela que apresenta um maior grau de insatisfação por parte dos gestores. Conclui-se que tal situação está relacionada a um acúmulo de funções a serem desempenhadas quando a merenda escolar é gerida, em sua totalidade, pelas equipes de responsáveis das escolas.

**Palavras-chave:** Gestão Pública da Alimentação Escolar; Gestão Centralizada; Gestão Descentralizada.

#### **ABSTRACT**

*The objective of this study is to compare the operational management of the PNAE in the schools of the state network and the municipal school network in the municipality of Santa Maria-RS. It is also tried to observe which format of management of the school lunch (centralized or decentralized) presents a better evaluation from the point of view of the perception of the school managers. The study consisted of an on-site survey, in which the primary data were collected from the application of a form with the managers responsible for*



*performing the procedures inherent to school feeding in each randomly selected school to compose the sample. The results show that there is a difference in the perception of managers regarding the formats of school lunch management, with decentralized management being the one that presents a greater degree of dissatisfaction on the part of the managers. It is concluded that this situation is related to an accumulation of functions to be performed when the school meals are managed, in their totality, by the teams of responsible ones of the schools.*

**Keywords:** *Public School Food Management; Centralized Management; Decentralized Management.*

## **1. Introdução**

A alimentação escolar é defendida como um direito dos estudantes e considerada uma das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (SARAIVA et al., 2013). Esse elemento que integra a formação dos escolares, apresenta um caráter efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem, contemplando as dimensões de prática pedagógica e de ação educativa, visando à promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui-se em uma política pública na área de segurança alimentar e nutricional, tendo início no Brasil na década de 1950 (CASTRO et al., 2014). Além disso, é o programa de suplementação alimentar mais antigo, de maior abrangência e continuidade do Brasil (MARQUES et al., 2014). O programa é caracterizado como a política pública de segurança alimentar e nutricional de maior longevidade do país, ou seja, é o programa social mais antigo do país na área de segurança alimentar e nutricional (CORREA et al., 2017; PEIXINHO, 2013; SANTOS et al., 2007). Além disso, o PNAE é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, sendo o único com atendimento universalizado (CANIELLO; CANIELLO; MELO, 2016), podendo-se ponderar que no seu atual formato, o programa transcende o objetivo de uma política de suplementação alimentar para os escolares e assume o caráter de uma importante política pública de desenvolvimento (BALEM, FIALHO, SILVA, 2016).

O PNAE apresenta o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em salas de aula de creches, pré-escolas, escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos (CASTRO et al., 2014). É importante frisar que o programa considera a necessidade de aproximação dos cardápios da alimentação escolar aos hábitos alimentares do público alvo como uma ação estratégica que



visa favorecer o consumo das preparações servidas, buscando, sobretudo, a preservação da cultura desses hábitos alimentares (PAIVA; FREITAS; SANTOS, 2016).

O PNAE possui abrangência e relevância no cenário nacional e internacional no campo das políticas públicas de alimentação e nutrição (PEIXINHO, 2013). Esse programa reafirma o princípio do Direito Humano à Alimentação Adequada na escola sendo um dos maiores e mais abrangentes programas de alimentação escolar do mundo (GABRIEL et al., 2014). É importante ressaltar que programa ocorre em meio a um espaço privilegiado para a promoção de ações educativas na área de alimentação e nutrição, uma vez que a escola é legitimamente reconhecida pela sociedade como locus do processo de aprendizagem (SIQUEIRA et al., 2014).

Desde que foi instituído, o PNAE passou por uma série de alterações no seu arcabouço legal e, na atual conjuntura, busca ofertar a alimentação escolar tendo em vista garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) sob a ótica do respeito à diversidade cultural (PAIVA; FREITAS; SANTOS, 2016). Com relação a esse aspecto, o programa manteve seu foco na suplementação alimentar aos escolares de escolas públicas ou filantrópicas conveniadas, justificando-se, portanto, pela oportunidade de garantir aos escolares o acesso a uma melhor alimentação, de forma permanente e, assim, contribuir para o melhor desempenho escolar e para a redução da evasão (SANTOS et al., 2007). Com efeito, o PNAE pode ser considerado um programa que atua na promoção da segurança alimentar para um grupo social prioritário (SANTOS et al., 2007).

O programa pretende contribuir para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos, para a aprendizagem e o rendimento escolar, e para a formação de hábitos alimentares saudáveis (CASTRO et al., 2014). Diante disso, considera-se importante estudar a dinâmica das diretrizes norteadoras do PNAE e sua conformidade à SAN e à questão da sustentabilidade do programa, com vistas a verificar se os principais pressupostos da segurança alimentar e nutricional têm sido atendidos por essa política pública, no âmbito da gestão escolar. Isso permitiria identificar possíveis gargalos nos aspectos gerenciais do PNAE, para os quais deve-se implementar medidas corretivas afim de garantir que o programa atenda de modo profícuo aos princípios da SAN, de forma sustentável, e assegure aos escolares uma alimentação saudável, segura e nutritiva.

O objetivo desse estudo consiste em comparar a gestão operacional do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino no município de Santa Maria-RS, com o intuito de verificar como a dinâmica das diretrizes do Programa reflete sobre um dos seus



principais pilares, a segurança alimentar e nutricional. Procura-se também observar qual o formato de gestão da merenda escolar (centralizada ou descentralizada) apresenta uma melhor avaliação sob a ótica da percepção dos gestores escolares.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR AGRÍCOLA E GESTÃO DA MERENDA ESCOLAR POR MEIO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

O conceito de política pública não é inequívoco, uma vez que oscila conforme o enfoque teórico adotado e o contexto político e social ao qual ele se aplica, materializando-se a partir de programas ou projetos que determinam ações específicas do Estado (PASE, 2012). É nesse contexto teórico e metodológico que políticas públicas de gestão da alimentação escolar, como o PNAE, estão inseridas. Essas políticas são usualmente caracterizadas por meio dos formatos de gerenciamento realizados pelos agentes envolvidos nos procedimentos operacionais. São também identificadas com base em princípios norteadores visando atender a metas específicas, no caso do PNAE, fornecer aos escolares uma alimentação saudável, segura e nutritiva, conforme os princípios basilares da SAN, e criar um mercado institucional para os produtores rurais.

No período recente que compreende as três últimas décadas, instituiu-se um novo marco nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade, sendo criados espaços de participação social e fazendo emergir atores políticos reconhecidos como sujeitos de direito (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Nesse contexto, foram institucionalizadas regras e instrumentos de política pública que subjazem às condições socioeconômicas da população, principalmente a rural (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

As políticas públicas apresentam-se como ações pensadas pelo Estado com vistas a viabilizar às condições necessárias ao desenvolvimento, uma vez que as políticas públicas abarcam um papel importante cuja principal função consiste em manter o equilíbrio entre os diversos grupos de interesse que fazem parte da sociedade (SCHULTZ; WAQUIL, 2011). As políticas públicas direcionada às questões agrícolas, revelam sinergias entre os grupos de interesse e o Estado, sendo justificadas pela singularidade do próprio setor agrícola, normalmente suscetível à eventos não controláveis pelos gestores das unidades produtivas, tais como variações climáticas, propagação de doenças, comportamento dos preços no mercado (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010).



Uma das ações governamentais definidas no âmbito do setor agrícola, fundamenta-se na visão que os gestores públicos têm do papel da agricultura na economia e da importância social inerente a esse setor (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010). A garantia da segurança alimentar e nutricional e da organização do espaço rural, são elementos chave para o alcance de uma melhor alocação dos recursos produtivos e para o equilibrar as flutuações nos preços e nas rendas (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010).

O PNAE pode ser considerado um marco nas políticas públicas alimentares por uma série de aspectos, destacando-se: i) a sua longa e ininterrupta história; ii) a abrangência do seu público alvo; iii) os progressos e aperfeiçoamentos alcançados; e iv) as interfaces e a intersectorialidade de seus objetivos (TRICHES, 2015). Esse programa é caracterizado como uma política pública de alimentação escolar, em que a gestão é realizada através do envolvimento de diversos agentes, transcendendo a unidade escolar e requerendo a participação da sociedade. Pode, portanto, ser considerado um programa que possibilita uma forma de gestão em que coexistem diferentes atores, como as escolas, os produtores rurais, as cooperativas, as equipes de nutricionistas, as entidades fiscalizadoras e reguladoras, os alunos.

## 2.2 O CONTEXTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O debate sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) envolve diversos aspectos relacionados ao bem-estar dos indivíduos, uma vez que a SAN e a promoção da alimentação saudável são elementos essenciais para a saúde e a qualidade de vida (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011). De acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (2004, p. 4):

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

A dimensão alimentar visa a produção e a disponibilidade de alimentos que seja: i) suficiente para atender a demanda; ii) estável e continuada para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais; iii) autônoma para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos; iv) equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas para manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população; e v) sustentável do ponto de vista agroecológico, social,



econômico e cultural com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações (BURITY et al., 2010).

A dimensão nutricional incorpora as relações entre o homem e o alimento, de tal forma que se estimule: i) a escolha de alimentos saudáveis; ii) o preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário; iii) o consumo alimentar adequado e saudável; iv) as boas condições de saúde, higiene e de vida para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos; v) a promoção dos cuidados com sua própria saúde, de sua família e comunidade; vi) o acesso aos serviços de saúde de forma oportuna e com resolutividade das ações prestadas; vii) a promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e nutrição como as condições psicossociais, econômicas, culturais, ambientais (BURITY et al., 2010).

O conceito de SAN leva em consideração três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos (BELIK, 2003). É importante compreender o real significado de cada um desses elementos para que não se incorra na utilização indiscriminada do conceito de SAN.

Pela ótica da quantidade, deve-se considerar, sobretudo, o princípio do acesso aos alimentos, fazendo-se distinção à disponibilidade (BELIK, 2003). Isso está relacionado ao fato de que esses alimentos podem estar disponíveis aos indivíduos, conforme registrado pelas estatísticas oficiais da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO), sem que as populações pobres tenham acesso a eles, seja por problemas de renda, seja devido a outros fatores, como conflitos internos, ação de monopólios ou mesmo desvios (BELIK, 2003).

Pela ótica da qualidade, considera-se que “a alimentação disponível para o consumo da população não pode estar submetida a qualquer tipo de risco por contaminação, problemas de apodrecimento ou outros decorrentes de prazos de validade vencidos” (BELIK, 2003, p. 14). Sob esse princípio, entende-se que todos os indivíduos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana (MALUF, MENEZES, 2000). A garantia da qualidade nos alimentos é fundamental no contexto atual, em que se observa o desbalanceamento nutricional das dietas alimentares, assim como o envenenamento dos alimentos, em nome de uma maior produtividade agrícola ou com a utilização de tecnologias cujos efeitos sobre a saúde humana ainda são desconhecidos (MALUF, MENEZES, 2000).



Pela ótica da regularidade, tem-se que a definição de segurança alimentar e nutricional está relacionada às pessoas terem acesso constante à alimentação, alimentando-se ao menos três vezes ao dia, como se passou a conjecturar recentemente (BELIK, 2003). Deve-se considerar, portanto, que uma população com acesso restrito a alimentos está sujeita à insegurança alimentar e nutricional. O direito de se alimentar de forma regular e adequada não deve ser produto da benemerência ou resultado de ações de caridade, pelo contrário, consiste em uma obrigação que é exercida pelo Estado que, em última análise, é a instituição que representação a sociedade (BELIK, 2003).

O debate que norteia a SAN, recentemente, tem englobado temas como a soberania alimentar, o direito humano a uma alimentação adequada e a sustentabilidade alimentar. É sob a égide desses elementos que as discussões relacionadas à construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional vem sendo construída. Tal estratégia visa incorporar o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários para o bem-estar do ser humano (BURITY et al., 2010).

### **3. Método de Pesquisa**

O estudo empreendido consiste em uma pesquisa *in loco*, em que os dados primários foram levantados a partir da aplicação de um formulário junto aos responsáveis pela realização dos procedimentos inerentes à alimentação escolar em cada escola visitada (gestores escolares). As visitas ocorreram entre 2014, 2015 e 2016, nos meses letivos da rede pública de ensino municipal e estadual, visando atualização dos dados.

Tal delineamento possibilita atender de modo profícuo ao objetivo da pesquisa, que consiste em comparar a gestão operacional do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino público em Santa Maria-RS, buscando verificar como a dinâmica das diretrizes do Programa reflete sobre um dos seus principais pilares, a segurança alimentar e nutricional. De forma complementar, o estudo abrange uma entrevista semiestruturada com um representante de uma cooperativa, a Coopercedro, que participa dos processos de compra e venda de alimentos para alimentação escolar no município.

Nas escolas estaduais, a coleta de dados perfaz 35,90% do total de escolas (14 entre 39). Essas escolas oferecem os níveis de ensino fundamental e médio, integrando o grupo de interesse para fins desse estudo no âmbito da rede estadual.

Nas escolas municipais, fazendo-se distinção entre dois grupos, há que se considerar 77 escolas no total, e destas, 54 que oferecem ensino fundamental. Dessa forma, a amostra



satisfaz 11,70% do total de escolas da rede municipal (77 escolas) e 16,67% das escolas que integram o grupo de interesse para fins desse estudo (54 escolas de ensino fundamental).

A representatividade estatística das amostras justifica-se pela similaridade em alguns componentes considerados importantes para realizar termos de comparação entre as escolas estaduais e municipais. Dentre esses componentes, identificados em um estudo piloto, pode-se destacar: i) os elementos infraestruturais; e ii) o número de alunos, pela possibilidade de trabalhar com escolas com altas e baixas taxas de matrícula, o que poderia repercutir nos valores monetários per capita da merenda escolar. Além disso, quando consultada a Oitava Coordenadoria Regional de Educação (08-CRE), a informação obtida corroborara com o estudo piloto.

O formulário aplicado apresenta 19 perguntas, distribuídas entre abertas e fechadas, sendo construído em eixos temáticos. Tal técnica visa responder ao objetivo da pesquisa, abordando o perfil das escolas, a dinâmica operacional do PNAE e, sobretudo, os aspectos relacionados à segurança alimentar e nutricional.

Os dados coletados foram selecionados, codificados e tabulados, buscando-se gerar gráficos e tabelas como forma de facilitar a interpretação dos resultados. Para tanto, fez-se uso do Software Microsoft Office Excel 2016.

#### **4. Apresentação e Discussão dos Resultados**

No Brasil, as refeições servidas nas escolas públicas são gratuitas, de forma que os estados e os municípios são os agentes responsáveis pela implementação do PNAE (BELIK; FORNAZIER, 2016). Esses atores institucionais recebem os repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), gerido pelo Ministério da Educação (MEC), que possui como uma das finalidades atuar na alimentação escolar (BELIK; FORNAZIER, 2016). Após essa etapa, os recursos são administrados de formas diferentes nas esferas estadual e municipal, de modo que na rede estadual são as próprias escolas que realizam os procedimentos gerenciais da merenda escola, enquanto que na rede municipal as prefeituras ainda atuam como entes centrais no escopo dos processos de compra e de venda de alimentos por meio das secretarias municipais de educação.

Realizando-se a análise puramente descritiva das duas amostras, as escolas estaduais e as municipais, verifica-se que nas escolas municipais os valores monetários per capita mensais são superiores aos com que trabalham as escolas estaduais em todos os casos observados (Figura 1). Percebe-se uma discrepância considerável entre esses valores

monetários, uma vez que nem o valor máximo constatado nas escolas estaduais é superior ao valor mínimo identificado nas escolas municipais.

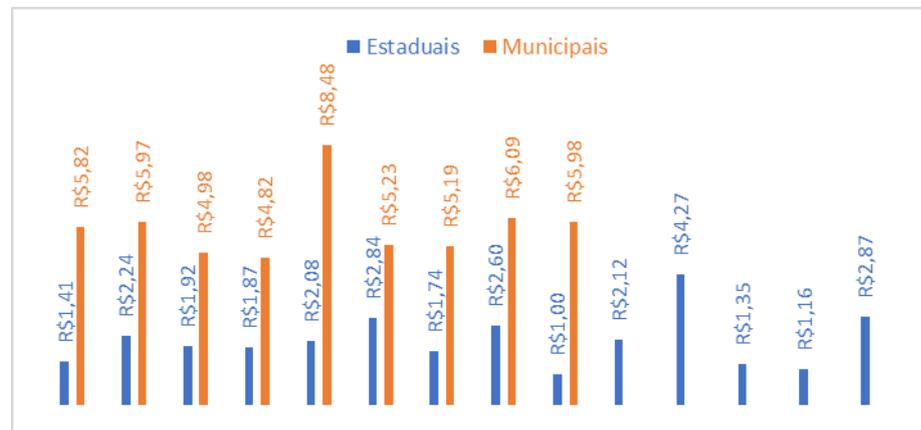


Figura 1 - Comparação dos valores monetários per capita mensais\* da merenda escolar entre as escolas estaduais e municipais

\*Considera-se a quantidade de meses letivos na rede pública de ensino, totalizando 10 meses.

Fonte: Autores (2017).

Tendo como base os valores monetários per capita mensais da merenda escolar das escolas estaduais e municipais a serem aplicados na aquisição de alimentos pelo PNAE, observa-se que nas escolas municipais apresenta-se valor médio per capita mensal superior às escolas estaduais (Tabela 1). Considerando-se a variação absoluta (desvio padrão), nota-se que os dados da amostra de escolas estaduais estão mais próximos da sua média do que os dados da amostra de escolas municipais, uma vez que o desvio padrão da primeira (0,85) é menor do que o da segunda (1,09) (Tabela 1). Pode-se, portanto, elucidar que entre as escolas municipais há maior variabilidade nos valores monetários per capita mensais do que nas escolas estaduais.

Em termos relativos, constata-se nas escolas estaduais apresenta-se maior coeficiente de variação (40,54%) em detrimento às escolas municipais (18,80%) (Tabela 1). Com base nesses dados, pode-se considerar que a amostra de escolas estaduais é mais heterogênea do que a amostra de escolas municipais, apresentando alta dispersão em torno da sua média.

Tabela 1 - Medidas descritivas com base nos valores monetários per capita mensais da merenda escolar das escolas estaduais e municipais

Medidas descritivas	Escolas estaduais	Escolas municipais
Média	R\$ 2,11	R\$ 5,84
Desvio Padrão	0,85	1,09



---

Coeficiente de Variação	40,54%	18,80%
-------------------------	--------	--------

---

Fonte: Autores (2017).

Os dados revelam que, nas escolas estaduais, 71,42% dos entrevistados não concordam que o Estado fornece as condições necessárias para o gerenciamento interno do PNAE. Nas escolas municipais, 77,78% dos respondentes afirmaram estar satisfeitos com o papel dos órgãos competentes nesse aspecto. Uma vez que esses níveis de concordância divergem consideravelmente entre as duas amostras, torna-se necessário levantar os possíveis motivos relacionados a esse quadro situacional. Dentre eles, pode-se citar como um elemento importante, a forma de gestão, fazendo-se distinção entre a descentralizada (escolas estaduais) e a centralizada (escolas municipais) (Figura 3).

Nas escolas municipais, o gerenciamento dos recursos do PNAE é da forma centralizada. Isso implica que a operacionalização do programa no concernente aos repasses, aquisição e distribuição de alimentos, elaboração do cardápio e prestação de contas, é gerenciada pela Prefeitura Municipal. Isso faz com os responsáveis das escolas se envolvam em menor grau com os aspectos burocráticos inerentes ao programa. Logo, observa-se um aumento no nível de concordância e satisfação com relação à atuação dos órgãos responsáveis pelo PNAE.

Nas escolas estaduais, os aspectos burocráticos do PNAE são delgados inteiramente aos responsáveis internos pelo gerenciamento da merenda escolar. Portanto, o envolvimento da equipe responsável com os processos de repasse de recursos, aquisição e distribuição de alimentos, elaboração do cardápio e prestação de contas é integral vis a vis às escolas municipais. Isso faz com que o nível concordância e satisfação com relação às condições fornecidas pelo Estado seja inferior ao observado nas escolas municipais.

Uma vez que nas escolas municipais a gestão dos recursos é centralizada, a parte dos alimentos do PNAE é encaminhada diretamente à sede escolar, dispensando a realização de alguns procedimentos operacionais, como a prática dos orçamentos para a aquisição dos gêneros alimentícios. Nas escolas estaduais, as funções exercidas pelos responsáveis pela merenda escolar são ampliadas, devido a forma de gestão dos recursos ser descentralizada.

Esse aspecto é importante uma vez que não há, nas escolas visitadas, contratações de funcionários específicos para a realização da prestação de contas e demais procedimentos burocráticos que envolvem o PNAE. Observa-se que tanto nas escolas municipais como nas

escolas estaduais, essa tarefa é de responsabilidade, em menor proporção, dos diretores e, na maior parte dos casos, exercida pelos vice-diretores das escolas.

Depreende-se disso que, nas escolas visitadas, o exercício dos procedimentos operacionais do PNAE vem ocorrendo de forma semelhante àqueles preconizados pelas diretrizes do programa. Na gestão centralizada, são as Prefeituras Municipais ou as Secretarias Estaduais de Educação que gerenciam a alimentação escolar, executando as atividades de compra dos alimentos, planejamento do cardápio, planejamento orçamentário, supervisão e avaliação da alimentação escolar, armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios ou da alimentação pronta (BRASIL, 2006). Na gestão descentralizada, os municípios, Estados ou o Distrito Federal, repassam diretamente para as escolas os recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo esses recursos administrados pela equipe de responsáveis das próprias escolas, que gerencia as compras dos alimentos a serem utilizados na alimentação dos escolares (BRASIL, 2006).



Figura 3 – Formas de gestão dos recursos do PNAE esquematizadas

Fone: Elaboração própria (2017).

Os Quadros 1 e 2, apresentam, respectivamente, os aspectos positivos e negativos identificados nas duas modalidades de gestão da merenda escolar no município de Santa Maria-RS. Depreende-se, como base nas informações constantes nos Quadros 1 e 2, que há um grau de satisfação maior nas escolas municipais com relação ao formato de gestão da merenda escolar, do que nas escolas estaduais.

<b>Aspectos positivos</b>	<b>Aspectos negativos</b>
---------------------------	---------------------------



Baixo custo operacional para as escolas	Menor autonomia sobre a gestão da merenda escolar
Fiscalização frequente	Pouco conhecimento sobre os procedimentos burocráticos da gestão da merenda escolar
Verba adicional aos 30,00% para aquisição da merenda escolar de produtos da agricultura familiar	
Maior satisfação com relação à modalidade de gestão centralizada	

Quadro 1 – Gestão centralizada  
Fonte: Autores.

<b>Aspectos positivos</b>	<b>Aspectos Negativos</b>
Maior conhecimento sobre os procedimentos gerais e burocráticos da gestão da merenda escolar	Custo operacional elevado para as escolas
Maior autonomia sobre a gestão da merenda escolar	Fiscalização não frequente
	Baixo valor monetário para aquisição de alimentos
	Excesso de procedimentos burocráticos
	Maior insatisfação por parte dos gestores com relação à modalidade de gestão descentralizada
	Dificuldades no atendimento às normas mais gerais e diretrizes institucionais norteadoras do PNAE

Quadro 2 – Gestão descentralizada  
Fonte: Autores.

As diretrizes do PNAE contemplam, além de outros aspectos, a fiscalização das escolas em relação aos procedimentos gerais do programa. Nas escolas estaduais, 42,86% dos respondentes afirmaram não haver fiscalização pelas entidades competentes para verificar se as normas explicitadas no programa são cumpridas. Nas escolas municipais, quando indagados sobre a fiscalização, todos os entrevistados informaram que é efetuada regularmente pelas entidades responsáveis.

É possível que, também nesse caso, o fator explicativo desses resultados esteja vinculado à forma diferenciada de gestão dos recursos do PNAE, visto que nas escolas



municipais o nível de envolvimento acerca dos aspectos burocráticos que demandam maior acurácia no supervisionamento, é menor se comparado às escolas estaduais. Via de regra, as entidades executoras dessas tarefas são aquelas responsáveis por gerenciar a merenda escolar nas escolas municipais, o que não ocorre nas escolas estaduais.

Logo, o envolvimento com os agentes fiscalizadores é direto nas escolas cuja gestão é a centralizada, e nas escolas em que a gestão é a descentralizada há um distanciamento maior com os responsáveis pela conferência dos relatórios e dos documentos comprobatórios referentes às compras institucionais. Isso requer o deslocamento de equipes específicas para realizar as operações de fiscalização nas escolas estaduais, o que, todavia, caracteriza uma falha em elementos institucionais do programa quando não atendido. Em termos práticos, representa uma diretriz não contemplada em sua totalidade nas escolas estaduais.

De acordo com as diretrizes norteadoras do PNAE, o processo de aquisição dos alimentos é executado mediante a realização de pelo menos três orçamentos, que consiste em uma pesquisa de mercado empreendida pelas escolas e/ou entidades responsáveis. Essa diretriz é atendida em sua totalidade pelos responsáveis em ambas as situações, lembrando que nas escolas municipais as compras do PNAE são efetuadas pela Prefeitura Municipal.

Reportando-se aos aspectos infraestruturais, verifica-se que, nas escolas municipais, não há problemas dessa ordem que impossibilitem a realização do cardápio em conformidade àquele orientado pela equipe de nutricionistas do programa. Há, contudo, elementos passíveis de melhorias, seja nas cozinhas e/ou nos refeitórios, para um melhor atendimento dos escolares.

Nas escolas estaduais, as falhas em elementos infraestruturais atuam como dificultadores no atendimento à determinadas normas do programa, uma vez que, em alguns casos, as condições das cozinhas e dos refeitórios impossibilitam que nessas escolas seja seguido o cardápio orientado. A falta de uma infraestrutura adequada para tal, implica o não atendimento das necessidades de utilização de alimentos in natura para a realização da merenda escolar (PAULI; SCHULZ; ZAJONZ, 2016). Por essa razão, as gestões das escolas estaduais estão condicionadas, em muitos casos, a adquirir alimentos industrializados e/ou semi-industrializados em maior escala do que alimentos in natura. Isso faz com que nessas escolas não se consiga oferecer uma alimentação mais adequada em termos nutricionais e também acarreta em um maior distanciamento com os produtores rurais (PAULI; SCHULZ; ZAJONZ, 2016).



Portanto, os elementos infraestruturais podem ser considerados como justificadores pelo fato de haver, nas escolas estaduais, maior aquisição de produtos industrializados do que produtos in natura. Esse ponto caracteriza uma desconformidade à determinadas diretrizes do PNAE, que visa atuar como um mercado específico para os alimentos produzidos pelos produtores rurais, respeitando a cultura regional. Além disso, diverge também dos aspectos relacionados à segurança alimentar e nutricional, um dos pilares do programa, na medida em que a merenda ofertada não emprega a utilização de alimentos orgânicos nas quantidades recomendadas. Logo, tanto em termos qualitativos quanto em termos quantitativos, essa norma do PNAE é, via de regra, não atendida pelas dificuldades decorrentes de problemas infraestruturais das escolas estaduais.

No que diz respeito às escolas municipais, a “insuficiência” infraestrutural não pode ser alegada como fator explicativo de uma maior utilização de produtos industrializados no cardápio escolar. Nessas escolas, a oferta adequada de alimentos e a inserção mais efetiva dos agricultores familiares, ocorre de forma mais efetiva.

Há que se mencionar que em 42,87% das escolas estaduais a justificativa para o não atendimento dessas duas diretrizes do PNAE está vinculada ao fato de que os agricultores não demonstram interesse em participar dos editais de seleção. Sabe-se, no entanto, que há dificuldades para que esses produtores rurais atendam aos critérios seletivos do PNAE, como conseguir os selos de certificação para produtos orgânicos. Isso implica que muitas das escolas acabem adquirindo produtos de cooperativas, como a Coopercedro, a Cooperterra e a Camnpal, que trabalham diretamente com os produtores rurais.

A baixa adesão aos produtos da agricultura familiar no preparo da merenda escolar é um dos fatores que deve demandar maior atenção por parte das entidades executoras e fiscalizadoras do programa. Isso pode estar relacionado a diversos condicionantes que representam gargalos na dinâmica operacional do PNAE. Como exemplos, pode-se citar o excesso de burocracia para que os produtores rurais se adequem às normas estabelecidas para participar dos processos de compra e venda de alimentos e, até mesmo, as deficiências infraestruturais nas escolas, o que muitas vezes impossibilita a oferta de alimentos conforme os cardápios sugeridos.

Esses resultados corroboram com outras pesquisas sobre a dinâmica operacional do PNAE. Em estudo sobre a alimentação escolar no município de São Paulo, Belik e Fornazier (2016) apontam para dificuldades em relação aos processos de aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos produtores rurais, sendo esses entraves colocadas do lado dos



compradores públicos, caracterizando uma certa resistência da burocracia com o procedimento de aquisições. Os referidos autores salientam ainda que em cidades com grande número de alunos, o principal problema é a logística, em que se identifica uma falta de instalações adequadas para o recebimento dos produtos colocando os pequenos agricultores em uma posição inferior em comparação às empresas que tradicionalmente operam na cadeia de fornecimento.

Nas escolas estaduais, os entrevistados apontaram como maiores dificuldades em relação à dinâmica operacional do PNAE, fatores principalmente relacionados aos procedimentos burocráticos intrínsecos ao programa, tais como: i) atender à legislação e normais gerais de conduta do PNAE; ii) elaboração da prestação de contas sem auxílio de entidades competentes; iii) infraestrutura inadequada para atender à determinadas normas no programa, que impossibilita, conforme já mencionado, seguir fielmente o cardápio recomendado; iv) baixo valor monetário para aquisição dos produtos alimentícios pela quantidade de alunos; v) falta de opção para compra dos alimentos, uma vez que as escolas acabam ficando condicionadas a adquirir de mercados e cooperativas (Cooperterra e Coopercedro).

Nas escolas municipais, as principais dificuldades em relação à operacionalização do PNAE estão relacionadas, sobretudo, a questões de ordem quantitativa, que limita a oferta adequada de alimentos. Com base nisso, 66,67% dos entrevistados afirmaram que a quantidade de alimentos repassada às escolas é insuficiente para atender ao número de alunos. Outros 33,33% informaram que a forma de gestão deveria ser alterada, passando a autonomia da gerência dos recursos financeiros para as escolas, como ocorre na rede estadual. Isso é decorrente do baixo valor monetário aplicado para aquisição de alimentos no âmbito do PNAE.

Sob essa ótica, é importante destacar que em 64,29% dos casos nas escolas estaduais, os respondentes afirmaram que a gestão operacional do PNAE deveria ser delegada à alguma entidade responsável que não fosse diretamente a escola. Isso implica uma forma de gestão similar à centralizada, que ocorre nas escolas municipais. Todavia, ressalta-se que novamente tal dado pode estar associado ao fato de que nas escolas estaduais há acúmulo de funções aos funcionários ligados ao gerenciamento da merenda escolar em decorrência da gestão ser descentralizada nessas escolas.

Um dado importante e complementar está relacionado a comparação entre o custo operacional da realização da gestão centralizada e da gestão descentralizada. Em entrevista



com um representante da Coopercedro, que participa dos editais de compra e venda de alimentos do PNAE, obteve-se como informação que a gestão descentralizada é mais burocrática e possui um custo operacional superior em relação à centralizada.

Entende-se que esse resultado merece considerações complementares, pois no caso das escolas municipais as prefeituras municipais internalizam alguns dispêndios correspondentes a uma estrutura física e logística pública. No caso das escolas estaduais, seria necessário construir uma unidade física específica, o que do ponto de vista dos investimentos totais resultariam em elevados gastos. Outras implicações, dada a quantidade de alimentos necessários para ao abastecimento das escolas estaduais, significativamente superior à municipais, deve considerar que uma unidade intermediadora poderia facilitar comportamentos oportunistas.

De todo o modo, alterações otimizadoras no formato da gestão poderiam ser traduzidas na canalização desses custos e sua conversão em benefícios à operacionalização do programa, como a ampliação das quantidades adquiridas de alimentos. Toda a mudança deve considerar as mesmas orientações e precauções que já está havendo em relação a qualidade dos alimentos da merenda escolar, que sejam saudáveis e que promovam a sustentabilidade: o menor preço não é condição à compra, mas sim a melhor qualidade. Assim, as alterações operacionais devem considerar a segurança em relação a consecução das premissas contidas nos pressupostos basilares do programa.

No que diz respeito a forma como se desenvolve o PNAE no interior das escolas, parte dos resultados encontrados para o caso das escolas públicas do município de Santa Maria-RS, corroboram com os resultados de outros estudos realizados sobre a dinâmica do PNAE em outras localidades. Gabriel et al. (2014) apontam para a necessidade em garantir que a gestão cumpra as normativas que orientam os cardápios e implemente ferramentas de controle que forneçam dados sobre as refeições. O não cumprimento integral dos cardápios também é verificado no estudo de caso realizado nas escolas estaduais e municipais de Santa Maria-RS. Porém, conforme já explicitado anteriormente, nesse caso tais incursões não se apresentam como suficientes para remover todos os entraves que se interpõem, uma vez que as deficiências em elementos infraestruturais reduzem a possibilidade de preparo adequado dos cardápios.



## 5. Considerações Finais

Foram comparadas as percepções dos atores institucionais nas duas formas de gestão do PNAE, a centralizada e a descentralizada, no município de Santa Maria-RS. Constatou-se que em um âmbito mais geral, ambas as escolas, estaduais e municipais, percebem o PNAE como uma inovação importante no contexto da merenda escolar. Contudo, foram verificados alguns entraves que inibem um processo mais incisivo na direção do aproveitamento de todas as potencialidades oferecidas por essa política pública.

Um desses problemas diz respeito a insuficiência de recursos financeiros para a promoção de uma maior qualidade na merenda escolar. Esse problema foi detectado de forma crucial para o caso das escolas municipais. Outro entrave verificado diz respeito a questão infraestrutural. Nesse sentido, as deficiências das cozinhas e refeitórios caracteriza um problema maior no caso das escolas estaduais, porém no caso das escolas municipais, os problemas são mais em relação ao tamanho dos refeitórios. Nas escolas municipais, a forma de distribuição dos alimentos tem causado problemas no “frescor” de alguns alimentos com maior grau de perecibilidade. Esses resultados denotam a necessidade de incursões específicas que, cuja vontade dos atores envolvidos e a ênfase em políticas complementares que reduzam essas assimetrias, poderão implicar um atendimento mais integralizado dos pressupostos do PNAE, em conformidade com os princípios da SAN.

Verificou-se que a gestão centralizada, praticada nas escolas municipais, é menos burocrática e abarca um custo operacional menor do que a gestão descentralizada, praticada nas escolas estaduais, permitindo auferir ganhos passíveis de serem canalizados, por exemplo, em uma maior quantidade de alimentos ou, até mesmo, em termos de uma maior qualidade. Isso está relacionado ao fato de que, na gestão centralizada, as equipes responsáveis pelo gerenciamento da merenda escolar têm grau de autonomia e, conseqüentemente, participação menor nos aspectos burocráticos envolvidos nos processos de compra e venda dos alimentos. Essas atividades são delegadas às entidades responsáveis, tais como prefeituras municipais e coordenadorias de educação, diferentemente de como ocorre na gestão descentralizada, em que há encarregados específicos designados para realização dessas funções dentro das próprias escolas.

Reportando-se às dificuldades apontadas pelos respondentes, constatou-se que determinados fatores inviabilizam que o PNAE atenda integralmente aos pressupostos da SAN. Dentre esses fatores, podem-se citar: i) as deficiências infraestruturais das cozinhas e refeitórios, que dificultam e/ou impossibilitam o preparo de alimentos em conformidade aos



cardápios; ii) o distanciamento verificado entre escolas e produtor rural, que implica no não atendimento da SAN na medida em que essas escolas passam a adquirir uma maior quantidade de produtos semi-industrializados e industrializados ao invés de produtos in natura; e iii) o excesso de burocracia intrínseco ao programa, que termina por afastar o produtor rural dos processos licitatórios de compra e venda de alimentos.

Com base nas dificuldades encontradas, sugere-se a desburocratização de alguns processos relacionados, principalmente, às etapas de compra e venda de alimentos. Isso permitiria a compra institucional de alimentos diretamente do agricultor familiar, garantindo uma inserção mais efetiva desses produtores no programa, que ampliaria a compra de uma maior quantidade de produtos in natura. Dessa forma, facilitaria com que os cardápios orientados fossem seguidos, assegurando que os escolares recebessem uma alimentação mais saudável e segura em termos nutricionais, desde que as melhorias necessárias nas cozinhas e refeitórios também sejam implementadas.

### **Referências Bibliográficas**

BALEM, T.; FIALHO, M. A. V.; SILVA, I. C. L. da. O papel da extensão rural na construção do mercado institucional da alimentação escolar no Brasil. **Raízes**, v.36, n.2, p.131-145, jul./dez. 2016.

BELIK, W.; FORNAZIER, A. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. **Raízes**, v.36, n.2, p.70-81, jul./dez. 2016.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, p.12-20, jan./jun. 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Publicações – SEB**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12\\_pol\\_aliment\\_escol.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; RECINE, E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M. F. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 204 p. 2010.



- CANIELLO, M.; CANIELLO, N. T.; MELO, W. J. L. Compras governamentais de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar no território rural do seridó paraibano. **Raízes**, v.36, n.2, p.82-95, jul./dez. 2016.
- CASTRO, T. G. de; MATOS, E. L. C.; LEITE, M. S.; CONDE, W. L.; SCHUCH, I.; VEIGA, J.; ZUCHINALI, P.; BARUFALDI, L. A.; DUTRA, C. L. C. D. Características de gestão, funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 30(11), p.2401-2412, nov. 2014.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, jul. 2004. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san/view>>. Acesso em: 25 jun. 2017.
- CORRÊA, R. S.; ROCKETT, F. C.; ROCHA, P. B.; SILVA, V. L. da; OLIVEIRA, V. R. Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22(2), p.563-574, 2017.
- GABRIEL, C. G.; CALVO, M. C. M.; OSTERMANN, R. M.; VASCONCELOS, F. A. G. de. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 30(8), p.1731-1744, ago. 2014.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, p. 19-52, 2014.
- 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**, 20(11), p.3533-3546, 2015.
- MALUF, R. S.; MENEZES, F. **Caderno “Segurança Alimentar**. p.1-52. 2000. Disponível em:<[https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno\\_Seguranca\\_Ali mentar.pdf](https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Ali mentar.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2017.



MARQUES, A. A.; FERNANDES, M. G. M.; LEITE, I. N.; VIANA, R. T.; GONÇALVES, M. C. R.; CARVALHO, A. T. de. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.23, n.4, p.1316-1328, 2014.

MIELITZ NETTO, C. G. A.; MELO, L. M. de; MAIA, C. M. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2010.

PAIVA, J. B. de; FREITAS, M. C. S. de; SANTOS, L. A. S. Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 21(8), p.2507-2516, 2016.

PASE, H. L. Políticas públicas e infraestrutura: agenda do setor energético brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2. p.107-127, mai./ago. 2012.

PAULI, R. I. P.; SCHULZ, J. R. S.; ZAJONZ, B. T. Aportes institucionais na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas estaduais do município de Santa Maria-RS. **Raízes**, v.36, n.2, p.96-110, jul./dez. 2016.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4), p.909-916, 2013.

RODRIGUES, L. P. F.; ZANETI, I. C. B. B.; LARANJEIRA, N. P. Sustentabilidade, segurança alimentar e gestão ambiental para a promoção da saúde e qualidade de vida. **Participação**, Brasília, n.19, p.22-28, set. 2011.

SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C. dos; SANTANA, L. A. A.; HENRIQUE, F. C. S.; MAZZA, R. P. D.; SANTOS, L. A. S.; SANTOS, L. S. dos. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23(11), p.2681-2693, nov. 2007.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F. da; SOUSA, A. A. de; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4), p.927-936, 2013.



SCHULTZ, C.; WAQUIL, P. D. **Políticas públicas e privadas e competitividade das cadeias produtivas agroindustriais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

SIQUEIRA, R. L. de; COTTA, R. M. M.; RIBEIRO, R. C. L.; SPERANDIO, N.; PRIORE, S. E. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(1), p.301-310, 2014.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, p. 181-200, 2014.