



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**ALEXSANDER FERREIRA CARNEIRO**

**PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:**  
análise do processo de gestão e implementação em São Luís - MA

São Luís

2017

**ALEXSANDER FERREIRA CARNEIRO**

**PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:**

análise do processo de gestão e implementação em São Luís - MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima.

São Luís

2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Carneiro, Alexsander Ferreira.

Programa Municipal de Alimentação Escolar: análise do processo de gestão e implementação em São Luís - MA / Alexsander Ferreira Carneiro. – São Luís, 2017.

138 p.

Orientador(a): Francisca das Chagas Silva Lima.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2017.

1. Alimentação Escolar. 2. Gestão. 3. Políticas Educacionais. I. Lima, Francisca das Chagas Silva. II. Título.

**ALEXSANDER FERREIRA CARNEIRO**

**PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:**

análise do processo de gestão e implementação em São Luís - MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima (Orientadora)**

Doutora em Educação

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

---

**Profa. Dra. Lucinete Marques Lima**

Doutora em Educação

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

---

**Profa. Dra. Eliane Maria Pinto Pedrosa**

Doutora em Educação

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA

Dedico este trabalho ao nosso bom Deus, a  
minha família e a todos os amigos queridos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço de forma especial, a minha orientadora pelo empenho e dedicação. Aos professores do Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), por compartilharem o conhecimento. Aos meus pais, pelo referencial de caráter, pelo amor incondicional e por acreditarem sempre no sucesso das minhas jornadas. A minha irmã pelo estímulo, força e acompanhamento. A minha tia e irmã Mila, pelo apoio e torcida. Aos meus amados filhos e esposa pela dedicação e compreensão em todos os momentos. A todos que me acompanharam neste percurso e que, de alguma forma, me incentivaram e apoiaram.

*“O homem não é senão o seu projeto, e só  
existe na medida em que se realiza.”  
(Jean-Paul Sartre, 1905-1980).*

## RESUMO

A pesquisa trata sobre o Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE), da Rede Municipal de Ensino de São Luís - MA, com destaque para as concepções de gestão e implementação e para o controle social, através do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), contempladas pelos instrumentos jurídicos normativos. Vincula-se à Linha de Pesquisa “Estado e Gestão Educacional” e ao Grupo de Pesquisa “Políticas de Educação Básica e Superior” do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). No percurso metodológico, realizou-se pesquisa bibliográfica, documental, empírica, descritiva analítica, e abordagem qualitativa. Entre os autores referenciados destacam-se: Marx, Kosik, Bobbio, Mészáros, Amartya Sen, Saviani, Castro, Turpin, Vasconcelos, Abreu, Stefanini, Vieira, Peixinho, Gentili, Gohn, Rego, Lima e Sousa, Cury, Pipitone, Lima, Antunes, Coimbra, Cury, entre outros. Buscou-se apreender os sentidos que orientam a gestão e a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em nível nacional e na rede de ensino de São Luís - MA. Na exposição do texto dissertativo, além da introdução e conclusão, foram desenvolvidas 4 seções. Na introdução, apresentam-se o tema objeto de estudo, o problema de pesquisa, os objetivos e procedimentos metodológicos e a estrutura de exposição do texto. Na segunda seção, abordam-se a política de alimentação escolar, concepções e relações, além de um breve histórico sobre alimentação no mundo, o estado da arte sobre a política de alimentação, incluindo a análise da relação entre educação e alimentação. A terceira seção contempla os programas de alimentação escolar no Brasil, enfatizando os instrumentos jurídicos normativos. Na quarta seção, aborda-se o PMAE - São Luís/MA, realiza-se breve caracterização do Programa, analisam-se as concepções e atuação do CAE, além dos limites e desafios da gestão apontados pelos sujeitos da pesquisa. Os resultados da pesquisa demonstram os acertos e limites do PMAE - São Luís, ressaltando a sua contribuição no atendimento das necessidades dos alunos, além dos reflexos no desempenho escolar. Destaca-se que, mesmo com os avanços registrados faz-se necessário a adoção de estratégias de superação das dificuldades encontradas, dentre as quais se destaca a perspectiva burocrática da gestão, evidenciando-se a necessidade de melhor articulação entre a gestão do PMAE e os demais atores que participam da implementação do programa.

**Palavras-chave:** Programa Municipal de Alimentação Escolar - São Luis. Políticas Educacionais. Gestão.



## ABSTRACT

The research deals with the Municipal School Feeding Program (PMAE), of the Municipal Network of Teaching of São Luís - MA, with emphasis on the conceptions of management and implementation and for social control, through the School Feeding Council (CAE), contemplated normative legal instruments. It is linked to the Research Line "State and Educational Management" and to the "Basic and Higher Education Policies" Research Group of the Post-Graduation Program in Education (PPGE) of the Federal University of Maranhão (UFMA). In the methodological course, a bibliographic, documentary, empirical, analytical descriptive and qualitative approach was used. Among the authors referenced are: Marx, Kosik, Bobbio, Mészáros, Amartya Sen, Saviani, Castro, Turpin, Vasconcelos, Abreu, Stefanini, Vieira, Gentili, Gohn, Rego, Lima and Sousa, Cury, Pipitone, Lima, Antunes, Coimbra, Cury, among others. We sought to understand the meanings that guide the management and implementation of the National School Feeding Program (PNAE), at the national level and in the teaching network of São Luís - MA. In the exposition of the dissertation text, besides the introduction and conclusion, 4 sections were developed. In the introduction, we present the subject of study, the research problem, the objectives and methodological procedures and the structure of exposition of the text. The second section deals with school feeding policy, conceptions and relationships, as well as a brief history of food in the world, the state of the art on food policy, including the analysis of the relationship between education and food. The third section deals with school feeding programs in Brazil, emphasizing normative legal instruments. In the fourth section, the PMAE - São Luís / MA is addressed, a brief characterization of the Program is carried out, the concepts and activities of the CAE are analyzed, as well as the limits and management challenges pointed out by the research subjects. The results of the research demonstrate the correctness and limits of the PMAE - São Luís, emphasizing its contribution in meeting the students' needs, as well as the repercussions on school performance. It should be noted that, even with the advances made, it is necessary to adopt strategies to overcome the difficulties encountered, among which the bureaucratic management perspective stands out, evidencing the need for a better articulation between the management of the PMAE and the other actors that participate in the implementation of the program.

**Key words:** Municipal School Feeding Program - São Luis. Educational Policies. Management.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Dados físicos e financeiros do PNAE .....</b>	<b>59</b>
<b>Tabela 2 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Município - São Luís - MA .....</b>	<b>75</b>
<b>Tabela 3 - Ocupação da população de 18 anos ou mais - Município - São Luís - MA .....</b>	<b>76</b>
<b>Tabela 4 - Repasse da Alimentação Escolar para Educação Infantil - São Luís - MA ....</b>	<b>81</b>
<b>Tabela 5 - Repasse da Alimentação Escolar para o Ensino Fundamental - São Luís – MA .....</b>	<b>82</b>
<b>Tabela 6 - Repasse da Alimentação Escolar para Educação de Jovens e Adultos - São Luís - MA.....</b>	<b>83</b>
<b>Tabela 7 - Repasse da Alimentação Escolar para Educação Especial - São Luís - MA...</b>	<b>83</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ABERC	Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AF	Agricultura Familiar
AFZ	Ação Fome Zero
APAMS	Associação de Pais Amigos e Mestres
BDTD	Banco de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
C.L.T	Consolidação das Leis Trabalhistas
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	Controladoria Geral da União
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DF	Distrito Federal
DHAA	Comissão de Direito Humano Adequado à Alimentação
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EE	Educação Especial
EEx	Entidades Executoras
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMTI	Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FENAME	Fundação Nacional de Material Escolar
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social

FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FJP	Fundação João Pinheiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Estudante
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA-ERA	América Latina Red de Alimentación Escolar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública
MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PAP	Programa Alimentos pela Paz
PAS	Promoção da Alimentação Saudável
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PCCN	Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEAES	Programas Estaduais de Alimentação Escolar

PIAM	Programa Incentivo ao Aleitamento Materno
PIDHESC	Pacto Internacional sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMAE	Programa Municipal de Alimentação Escolar
PNAC	Programa Nacional de Alimentação de Creches
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PROAB	Programa Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	Programa Racionalização da Produção de Alimentos Básicos
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
QESE	Quota Estadual do Salário Educação
RDH	Relatório do Desenvolvimento Humano
SAAE	Superintendente da Área de Apoio ao Educando
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNE	Sistema Nacional de Educação
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União

UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
UEx	Unidades Executoras
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
1.1	Indicações Metodológicas e modo de exposição	18
<b>2</b>	<b>POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: concepções e relações</b>	23
2.1	A alimentação escolar no mundo: breve contexto histórico	23
2.2	O que relevam as pesquisas sobre política de alimentação escolar	26
2.3	Relação entre educação e alimentação escolar	35
<b>3</b>	<b>PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL</b>	48
3.1	Primeiras iniciativas de Alimentação Escolar no Brasil	48
3.2	Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	55
<b>4</b>	<b>O PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PMAE EM SÃO LUÍS DO MARANHÃO</b>	74
4.1	Caracterização do PMAE no município de São Luís - MA	74
4.2	Concepções de gestão que orientam a implementação do PMAE de São Luís - MA	84
4.3	Processo de implementação e estratégias de gestão do PMAE	88
4.4	Controle social do PMAE: atuação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE	96
4.5	Limites e desafios da gestão do PMAE apontados pelos sujeitos da pesquisa	103
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	110
	<b>REFERÊNCIAS</b>	115
	<b>APÊNDICE A - Roteiro para entrevistas com o Gestor do PMAE na SEMED/São Luís - MA</b>	126
	<b>APÊNDICE B - Roteiro para entrevista com Gestores de escola da rede municipal SEMED/São Luís - MA</b>	130
	<b>APÊNDICE C - Roteiro para entrevista com representante do Conselho de Alimentação Escolar - CAE/São Luís - MA</b>	132
	<b>APÊNDICE D - Roteiro para entrevista com Secretário de Educação de São Luís - MA</b>	134
	<b>ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE</b>	136
	<b>ANEXO B - TCLE assinado pelo participante</b>	138

## 1 INTRODUÇÃO

Suplementar a alimentação nas escolas é uma estratégia praticada por muitos países ao longo das últimas décadas, com o propósito de contribuir para o melhor desenvolvimento dos alunos nos aspectos biológico, nutricional e educacional. O Brasil, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1979, busca desenvolver uma política voltada para o atendimento dos alunos das redes públicas de ensino, na perspectiva de oportunizar o acesso a uma alimentação que deve suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE “É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado.” (BRASIL, 2017). Entretanto, em razão da sua amplitude, tem evidenciado alguns problemas na sua operacionalização que necessitam ser sanados, para que o mesmo possa cumprir o objetivo norteador da sua implantação que é o de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos 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 em que permanecem na escola. Porém, sempre tomou-se conhecimento, através da mídia<sup>1</sup>, de problemas relacionados ao programa, indo desde o descumprimento das diretrizes até a prática de diversos crimes, inclusive o de desvio dos recursos destinados ao PNAE. Portanto, pela relevância do programa, no Brasil, atualmente, pelo que este representa nas vidas dos escolares brasileiros e pela preocupação com os problemas existentes é que, através desta pesquisa buscou-se analisar a concepção que orienta o funcionamento do PNAE, bem como identificar como o Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE) vem sendo desenvolvido em São Luís - MA, com a finalidade de despertar reflexão sobre o tema.

Com relação ao contexto de pesquisa, a cidade de São Luís, capital do Maranhão, justifica-se pela necessidade do olhar direcionado à contextos onde as políticas públicas mais básicas não estejam sendo atendidas. Sousa e Lima (2012, p. 256) alertam para o fato de que: “Enquanto a pauta nacional, hoje, enfatiza a discussão sobre a qualidade da educação

---

1 CGU apresenta irregularidades em três municípios do MA - Fonte: O Imparcial, 21 dez. 2016. (Disponível em: <<https://oimparcial.com.br/noticias/2016/12/cgu-apresenta-irregularidades-em-tres-municipios-do-ma/>>); Prefeita de Bom Jardim é investigada por desvios de verbas da educação - Fonte: G1 MA, 18 ago. 2015 (Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/08/prefeita-de-bom-jardim-e-investigada-por-desvios-de-verbas-da-educacao.html>>); Prefeituras do MA desviaram R\$ 777 mil da merenda escolar, diz CGU – Fonte: MA10, 17 fev 2017 (Disponível em: <<http://www.ma10.com.br/2017/02/17/prefeituras-do-ma-desviaram-r-777-mil-da-merenda-escolar-diz-cgu/>>).



oferecida, aqui no Maranhão, o sentido e o vivido, ainda reclamam fortemente o atendimento das necessidades estruturais mais básicas.”

Como ponto de partida, acreditou-se que, para melhor compreensão deste trabalho, faz-se necessário apresentar uma breve retrospectiva acerca da história da alimentação escolar em outros países e, também, no Brasil.

A alimentação escolar, popularmente chamada de *merenda escolar*, é uma forma de garantia de acesso ao direito social à alimentação adequada ofertada no âmbito escolar, em concordância com o que é afirmado pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH, 2013). Os Direitos Humanos dizem respeito aos seres da espécie humana e são adquiridos com o nascimento; são relacionados às condições básicas, necessárias para se viver com dignidade; são universais, interdependentes, inter-relacionados, indivisíveis e inalienáveis. O direito à vida, à liberdade, ao acesso à saúde, educação, moradia, informação e alimentação adequados são alguns exemplos desses direitos, e também, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, todos, independentemente da situação socioeconômica, raça, cor, credo, têm direito a pelo menos uma refeição diária, durante os 200 dias letivos, visando auxiliar os alunos a se desenvolverem física e intelectualmente, também promovendo hábitos alimentares saudáveis<sup>2</sup>. (BRASIL, 1996).

Conforme pode depreender-se das considerações até aqui desenvolvidas, no presente estudo partiu-se do entendimento de que a alimentação escolar é parte de uma totalidade mais ampla das políticas educacionais brasileiras. Como consequência, está sujeita aos processos sociopolíticos que tendem à fragilização desta política pública, sobretudo a partir da ofensiva neoliberal acirrada, na América Latina, que tem propagado a redução do tamanho do Estado, o que significa uma intervenção mínima do Estado nas atividades econômicas do país. Nesse contexto, o Estado se exime de responsabilidade, quanto à efetivação das políticas públicas diretas, e estabelece apenas leis de incentivo fiscal e investimentos diretos em empreendimentos da iniciativa privada, disseminando a ideia de que essa força econômica, por si só, é capaz de gerar distribuição de renda e diminuir a desigualdade social, tendo como agentes financiadores os organismos internacionais, que foram criados para manter a dominação e a acumulação de capital. Tais organismos influenciam diretamente os países, por meio da determinação de coordenadas e caminhos para

---

<sup>2</sup> De acordo com o art. 208º, incisos IV e VII, da Constituição Federal (CF), é dever do Estado, em todas as suas esferas governamentais, garantir o atendimento de alunos em creche e pré-escola, crianças de 0 a 6 anos de idade, e também o atendimento ao aluno no Ensino Fundamental com programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.

serem seguidos pelas políticas públicas, inclusive as políticas educacionais, causando o enfraquecimento dos programas, como o de alimentação escolar, através da redução dos valores para eles destinados. De acordo com Lima (2012, p. 66) o neoliberalismo “[...] reafirma a força reguladora do mercado, a liberdade da iniciativa privada, a competitividade, a desregulamentação e a redução das políticas sociais”. Logo, a influência da política neoliberal vai na contramão do fomento às políticas públicas de alimentação escolar.

Gentili (2001, p. 29), ao refletir sobre a influência desses organismos, considera que os sistemas financeiros internacionais vão além das ações que lhes são próprias, considerando que: “[...] não se limitam a desempenhar as tarefas próprias de simples agências de crédito, mas exercem atualmente uma função político-estratégica fundamental nos processos de ajuste e reestruturação neoliberal que estão levados a cabo em nossos países [...]”. Mas apenas, a partir do ano de 1990, é que o modelo neoliberal foi implantado de forma efetiva no Brasil, a partir do governo Collor, que deu início a um conjunto de reformas e a abertura do mercado interno, orientado pelos ditames do Consenso de Washington. Nesse mesmo período, a globalização passou a ter um maior impacto na economia do Brasil, pois o Estado brasileiro foi considerado atrasado, preconizou-se a minimização do Estado com cortes de *gastos sociais*, dentre os quais na educação, ocorrendo redução ou extinção dos programas de alimentação, o que contribuiu para a fragilização da oferta da alimentação escolar por Estados e municípios, cujas grandes consequências e reflexos se estendem até os dias de hoje.

Paralelamente, houve uma Reestruturação Produtiva, resultante do processo de globalização neoliberal onde, através da abertura de capitais, promoveu-se maior inserção das indústrias e companhias multinacionais, no Brasil, em busca da ampliação do mercado consumidor, da mão de obra barata e de maior acesso às matérias-primas. Este processo ocasionou uma maior produção de emprego, porém acarretou a precarização das condições de trabalho. Observou-se também a instalação de indústrias chamadas *maquiladoras*. Tais empresas apenas montavam seus produtos no Brasil, pois todo o processo produtivo era feito em outros países, com o intuito de evitar impostos alfandegários e diminuir os custos de produção, através da mão de obra, que costuma ser mais barata em países subdesenvolvidos.

Portanto, como consequência da globalização da economia, da implantação do neoliberalismo, que orientou a reforma do Estado brasileiro e no contexto desta, a reforma educativa e, ainda, a reestruturação produtiva, que impactou as formas de gestão e organização do processo produtivo, várias demandas são apresentadas à sociedade, à educação, e à escola para atender ao novo perfil profissional demandado pelas empresas,

havendo crescimento da educação profissional e valorização dos cursos técnicos. Neste contexto, ressalta-se também o aumento da desigualdade social, agravada pela exclusão dos trabalhadores do mercado de trabalho formal por não se adequarem às novas exigências do processo produtivo, em termos de qualificação profissional, decorrentes das novas tecnologias que passam a ser adotadas pelas empresas. A flexibilização das leis trabalhistas, nos anos de 1990, era vista por muitos como perspectiva de solução para o problema do desemprego. Entretanto, há muita controvérsia acerca desse tema, por haver muita divergência a respeito, ou seja, há correntes a favor e outras contra a flexibilização da Consolidação das Leis Trabalhistas (C.L.T.).

O crescimento da instalação de indústrias multinacionais, no Brasil, ocasionou o crescimento também do atendimento aos interesses privados que, juntamente com a corrupção, tornaram-se práticas do Governo de Fernando Collor de Melo, e foram apontadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome e por auditorias que confirmaram irregularidades no PNAE, no Programa de Suplementação Alimentar (PSA), no Programa de Complementação Alimentar (PCA) e no Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). Aliado a essa questão, sabe-se que o tema Alimentação Escolar é recorrente na mídia, sendo veiculadas constantemente matérias, que denunciam desvios de recursos, por Governos e Prefeituras, que deveriam ser investidos em alimentos para os alunos, além do desvio da própria *merenda*, inadequação da alimentação ofertada nas escolas, insuficiência da alimentação adquirida, infraestrutura física inadequada, onde a maioria das escolas não dispõe de cozinha, nem dos utensílios adequados para o preparo da alimentação e nem de refeitório com mobiliário (mesas, cadeiras, armários, freezers etc.), onde os alunos possam se alimentar, dentre outros aspectos. As questões já colocadas acerca da redução das ações do Estado, na área social e do uso indevido de recursos públicos, voltados para o PNAE, são apontadas como formas de aprofundar análise das questões que afetam o funcionamento do programa, frente às questões que permeiam a execução das ações do PNAE e, considerando que, por ser um Programa expressivo, em termos de abrangência de atendimento a Estados e municípios, a situação instiga a ampliar conhecimentos sobre os seus processos de gestão, orçamento definido/aprovado, público atendido X demanda, qualidade e quantidade da alimentação escolar ofertada, existência de acompanhamento por parte dos entes federados e de controle social efetivo pela comunidade, dentre outros aspectos, conforme contemplado no objetivo geral que orienta o desenvolvimento desta pesquisa, destacado a seguir: Analisar o processo de gestão e implementação do PMAE, no município de São Luís - MA, que se desdobrou nos seguintes objetivos específicos: Caracterizar o PMAE no município de São Luís - MA;

Identificar as concepções de gestão escolar e suplementação alimentar que orientam a operacionalização do PMAE, em São Luís - MA em relação às diretrizes do PNAE;  
Identificar o processo de implementação e estratégias de gestão do PMAE de São Luís - MA;  
Identificar o controle social do PMAE: atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);  
Conhecer os limites e desafios da gestão do PMAE na cidade, no contexto do estudo.

### **1.1 Indicações Metodológicas e modo de exposição**

Subsidiados nos referenciais teóricos e metodológicos, problematiza-se a importância da alimentação escolar, enquanto uma estratégia para enfrentamento da pobreza, implementada pelo Estado brasileiro que contribui, mesmo que de forma tímida, para minimizar os problemas de carência de alimentação regular dos escolares brasileiros que frequentam as escolas públicas nas diferentes regiões do país, sobretudo nas regiões mais pobres, como as regiões Norte e Nordeste. Pobreza aqui compreendida, como expressão da questão social<sup>3</sup>, como um fenômeno resultante de determinações estruturais e multidimensionais, o que significa que ela possui múltiplas dimensões: econômicas, políticas, culturais, de gênero e etnia, além de outras dimensões. Dessa forma, é um fenômeno que não pode ser entendido como decorrência da simples insuficiência de renda ou como problema conjuntural, devendo ser apreendido a partir das relações que são estabelecidas na sociedade que determina sua existência. Deve, portanto, ser entendido como síntese de múltiplas determinações, decorrentes das relações estabelecidas na sociedade, importando ter-se presente seu caráter estrutural, enquanto fenômeno resultante da forma como a sociedade se organiza para produzir, baseada em relações fundadas na desigualdade e exploração subjacentes à relação entre capital e trabalho. Nessa perspectiva, a noção de totalidade torna-se fundamental para a análise da realidade e para o estudo pretendido. Assim, a categoria totalidade dará suporte a esta pesquisa teórico-empírica, visto que implica na concepção da realidade, enquanto um todo, como um processo dinâmico, no qual os fatos podem ser compreendidos, a partir do lugar que ocupam na totalidade do próprio real. Então, cada fenômeno deverá ser compreendido como parte do todo, posto que “[...] o social se constitui

---

<sup>3</sup> Entende-se que a questão social é resultante do desenvolvimento do capitalismo. Em decorrência, sua existência e manifestações são indissociáveis de sua dinâmica, estando fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e o trabalho. Para Paulo Netto (2001) e Cerqueira Filho (1982) a questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. No sentido universal do termo quer significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista.

historicamente, enquanto totalidade, cujos diferentes momentos estão em um relacionamento recíproco.” (SANTOS, 1989, p. 64).

A esse respeito Marx (1987, p. 16) compreende que:

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação.

A partir desse entendimento, o presente estudo contempla uma pesquisa analítica descritiva, de abordagem qualitativa que, de acordo com os pressupostos metodológicos que garantem a objetividade do conhecimento produzido, no sentido de compreender a realidade como totalidade, buscou cercar o objeto de conhecimento na perspectiva de ampliar a compreensão das suas correlações, observando seu princípio básico. Dessa forma, tanto a alimentação escolar, como a educação e a pobreza serão consideradas no conjunto das relações que lhes confere sentido e significados e que determinam suas existências em um determinado momento histórico.

É uma pesquisa que gera o entendimento de que a produção do conhecimento científico representa o esforço de conhecer, o mais próximo possível da realidade, determinado objeto de estudo em suas determinações. A pesquisa consiste no esforço de ultrapassar a aparência dos fenômenos e buscar, mediante abstração, apreender sua essência, suas determinações, relações e a forma de se relacionar com a totalidade da qual é parte, enquanto unidade incluída na diversidade, para poder compreendê-los. E, sob esta perspectiva da realidade, que se busca avançar na construção do conhecimento através da pesquisa. A esse respeito Kosik (2002, p. 36) afirma que: “Sem a compreensão de que a realidade é totalidade concreta – que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos – o conhecimento da realidade concreta não passa de mística, ou a coisa incognoscível em si”.

Para Carvalho (2004, p. 3) “[...] a pesquisa consiste em aventurar-se nos caminhos do desconhecido, do que está escondido nas aparências, nas evidências, buscando relações e determinações que conferem sentido e significado aos fenômenos”.

O processo de investigação científica, portanto, não é uma tarefa simples, ao contrário, é um processo complexo de aproximações sucessivas do objeto de estudo, que não está dado na realidade, é construído e adquire forma a partir de um modo específico de apropriação, mediante abstração. Acredita-se que, para analisar o processo de gestão e implementação do PMAE, em São Luís - MA, é necessário a adoção de procedimentos metodológicos adequados, objetivando compreender a realidade da rotina da alimentação nas escolas municipais de São Luís - MA. Dessa forma, é preciso refletir sobre o objeto de estudo

até alcançar um alto nível de percepção das peculiaridades, dos processos e relações acerca de uma totalidade que é o programa, assim como foi explicitado por Masson (2007, p. 109): “[...] a compreensão do real se efetiva ao atingir, pelo pensamento, um conjunto amplo de relações, particularidades, detalhes que são captados numa totalidade”. O que para Marx (2003) significa que é necessário, na pesquisa, partir do real, do concreto, da visão ainda confusa do todo e, através de uma boa análise, chegar a uma determinação mais precisa, e alcançar conceitos cada vez mais simples; indo do concreto figurado às abstrações cada vez mais delicadas, até alcançar as determinações mais simples. “Partindo daqui, é necessário caminhar em sentido contrário até chegar finalmente de novo ao real, que não é mais a representação caótica de um todo, mas uma rica totalidade de determinações e de relações numerosas”. (MARX, 2003, p. 247).

É um processo necessário para produção do conhecimento, posto que, do contrário, assim, como expressa a tese marxista “Toda ciência seria supérflua, se a aparência exterior e a essência das coisas coincidissem diretamente.” (MARX, 1982, p. 11).

Portanto, o objeto de estudo deve ser compreendido, enquanto uma construção do sujeito do processo investigativo, que situa o fenômeno de estudo no conjunto das relações que lhe conferem sentido e significado. A esse respeito Carvalho (2004, p. 4), compreende que: “O objeto de estudo é uma construção do sujeito que faz parte de uma dada sociedade, vivenciando um momento histórico específico, visto que o pesquisador está inserido num mundo peculiar que lhe desperta curiosidade para determinados fenômenos”.

A partir dos objetivos definidos, a intenção é desenvolver uma análise qualitativa descritiva, partindo do entendimento de que há uma relação entre o mundo real e os sujeitos, uma interdependência entre sujeito e objeto, bem como um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade de sujeitos que interpretam e atribuem significados aos processos que transcorrem no mundo do qual fazem parte.

Com base na perspectiva de análise sinalizada fica evidenciado que, para o desenvolvimento da pesquisa: *Programa Municipal de Alimentação Escolar: análise do processo de gestão e implementação em São Luís - MA*, faz-se necessário a adoção de uma perspectiva teórico-metodológica que possibilite o contato com as pessoas, fatos e locais que compõem o objeto de pesquisa, e através dessas relações, desvelar, tanto os sentidos e conceitos que estão visíveis, quanto os que estão ocultos e que somente são percebidos, através do conhecimento teórico e empírico da realidade, para o que se faz necessário o diálogo e o contato com os sujeitos envolvidos com o objeto de investigação. Entretanto, é

com o entendimento de que os dados quantitativos e os qualitativos acabam se complementando dentro de uma pesquisa, pela qual foi norteado o estudo pretendido.

O estudo proposto terá como fundamentação os seguintes pressupostos teórico-metodológicos: a complexidade da realidade social que só pode ser desvelada a partir de movimentos conscientes e sistemáticos; as produções anteriores sobre a realidade estudada devem ser consideradas como pontos de partida do conhecimento a ser construído; o esforço de investigação sobre a realidade social, que requer o envolvimento dos sujeitos responsáveis pelo processo investigativo, o que conseqüentemente gera compromisso.

A partir desse entendimento adotar-se-ão os seguintes procedimentos metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa: Levantamento bibliográfico e documental: serão considerados publicações (Livros, artigos, dissertações, teses) produzidos por estudiosos da temática e documentos (Leis, decretos, resoluções, pareceres e programas a nível nacional, estadual e municipal), tendo em vista situar historicamente a questão da alimentação escolar e do PMAE, na perspectiva de identificar elementos conceituais que vêm subsidiando a implementação do PMAE.

O processo de coleta de dados será apoiado em roteiro de entrevistas semi-estruturadas, realizadas com Gestores da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e das escolas *locus* empírico da pesquisa. As entrevistas serão orientadas pelos objetivos norteadores da pesquisa, buscando conhecer qual a percepção que os Gestores têm sobre a gestão e operacionalização do PMAE, considerando aspectos como: o desenvolvimento da gestão do Programa; cumprimento da finalidade; integração do tema educação alimentar e nutricional ao projeto pedagógico; concepções de alimentação escolar, suplementação, qualidade e adequabilidade dos alimentos e regularidade da oferta da alimentação escolar. Após a leitura do Anexo A e assinatura do Anexo B, foram utilizados os roteiros de entrevista (Apêndices A ao D).

Como campo empírico do estudo, foram selecionadas 10 (dez) escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís, representando 9% do universo de 170 escolas, em funcionamento no município<sup>4</sup>, com base em critérios estatísticos, utilizando o cálculo para determinar a amostragem necessária em uma pesquisa aleatória simples sobre variáveis categóricas. Serão consideradas, para compor a amostra do estudo, escolas públicas da rede municipal - ensino fundamental.

---

<sup>4</sup> Encontra-se em funcionamento, no município de São Luís - MA, um total de 270 unidades de Educação Básica e 60 anexos de escolas. (MARANHÃO, [20--?]).

Considerando os objetivos que norteiam o desenvolvimento da pesquisa, a presente Dissertação de Mestrado está estruturada da seguinte forma:

Na Introdução, apresenta-se a discussão inicial da temática, assim como os objetivos norteadores do estudo e os procedimentos metodológicos do mesmo, além dos instrumentos de pesquisa que orientaram a elaboração da dissertação.

Na segunda seção, aborda-se a *Política de alimentação escolar no Brasil: concepções e relações*, apresentando um breve histórico sobre a alimentação escolar no mundo, um pequeno estado da arte sobre as pesquisas acerca das políticas de alimentação escolar e, por fim, a relação entre educação e alimentação escolar.

Na terceira seção, o foco da análise incide diretamente sobre os programas de alimentação escolar, no Brasil, especificamente sobre o PNAE e sobre o PMAE.

A quarta seção segue com todos os dados obtidos na pesquisa empírica através dos sujeitos do estudo, organizados em sessões que se relacionam com as categorias nas quais as informações foram obtidas, organizadas e analisadas.

Na quinta seção estão as conclusões do estudo, abarcando toda a análise final dos dados encontrados na pesquisa empírica com as informações teóricas obtidas no estudo teórico sobre o tema.



## **2 POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:** concepções e relações

A educação nem sempre foi um direito de todos. Atualmente, a maioria das nações carrega em seus decretos e leis a obrigatoriedade do fornecimento de educação gratuita e universal. Mas, na prática, a realidade se articula com os ideais propostos de uma maneira diferente, contraditória e, inclusive, injusta. Logo, se nem o acesso ao conhecimento está sendo ofertado de maneira igual, tampouco o direito a alimentação escolar historicamente o é.

Propostas diferentes para a alimentação dos alunos foram colocadas em prática ao longo dos tempos e em diferentes contextos. É essa a intenção da primeira subseção: fornecer um breve contexto histórico sobre a alimentação escolar no mundo, desde suas concepções até a forma como se articularam no plano da realidade.

Diante de todos esses programas e tentativas diversas, muitos pesquisadores já julgaram necessário se debruçarem sobre os aspectos referentes à alimentação escolar e os analisarem sob diferentes olhares e perspectivas, fornecendo dados e informações úteis para a discussão sobre as políticas de alimentação escolar. Diante disso, a segunda subseção deste capítulo se trata de um breve estado da arte sobre o que a academia produziu e está produzindo sobre essa temática.

Após o aprofundamento teórico e sobre os programas de alimentação escolar e os rumos da produção científica nesse sentido, a última subseção desta seção encerra dialogando com a relação entre a educação e a importância da alimentação escolar universal, não apenas no plano nutricional, mas acima de tudo, no plano cognitivo.

Essas três subseções se articulam entre si no intuito de construir um embasamento sólido para o entendimento da temática e os demais dados obtidos na empiria deste estudo.

### **2.1 A alimentação escolar no mundo:** breve contexto histórico

A história da alimentação escolar no mundo aponta a França como o país pioneiro a ofertar alimentação escolar pública, em 1791. Essa ação é considerada um reflexo da Revolução Francesa, marco histórico de defesa dos direitos humanos, da proclamação da *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789), e da *Lei de Jules Ferry* (Ministro da Educação Pública), datada de 1881, que tornou a escola francesa laica, republicana e gratuita, e, obrigatória, em 1882, conforme destacou Stefanini (1997). Posteriormente, outras ações em defesa da oferta de merenda escolar ocorreram pelo mundo, tendo como objetivo principal o combate à subnutrição, no sentido de que seja alcançado um

nível nutricional satisfatório dos educandos, que são afetados no mundo todo, pela insegurança alimentar, em decorrência da vulnerabilidade social, que representa uma ameaça para muitas famílias, em decorrência da falta de políticas públicas que garantam condições dignas de vida à maioria da população.

Na Alemanha, em 1883, foi desenvolvido um sistema de oferta de alimentos nas escolas públicas, objetivando o acompanhamento e a melhoria da saúde dos alunos e seus reflexos no desempenho escolar. Segundo Stefanini (1997), esta ação foi parte da política de Otto Von Bismarck (1815-1898), nobre, diplomata e político prussiano, conhecido também como o chanceler de ferro. Ele foi o estadista mais importante da Alemanha do século XIX, que lançou as bases do *Segundo Império*, ou *2º Reich* (1871-1918), que levou os países germânicos a conhecer, pela primeira vez na sua história, a existência de um Estado nacional único. Extremamente conservador, aristocrata e monarquista, Bismarck lutou contra o crescente movimento social democrata, na década de 1880, tornou ilegais várias organizações, instituindo, de forma pragmática, a *Lei de Acidentes de Trabalho*, o reconhecimento dos sindicatos, o seguro doença, acidente ou invalidez entre outros, valor pago obrigatoriamente pelos trabalhadores, para financiar cuidados públicos de saúde das famílias, por ter convicção de que só com a ação do Estado na resolução destes problemas se fazia frente às novas ideias políticas.

No Japão, em 1889, foi implantado um programa alimentar para as crianças pobres e mal nutridas. Esse programa cresceu muito e, atualmente, a oferta de merenda alcança quase todos os alunos desde o nível mais elementar até os de nível secundário.

Na Holanda, em 1900, através de Decreto Real, foi determinado aos municípios que ofertassem alimentos e roupas, gratuitamente, em todas as escolas do país para as crianças pobres, por ter sido identificado que, por causa dessa carência aumentavam as ausências nas salas de aulas, influenciando negativamente no desempenho escolar dos alunos.

Na Grã Bretanha, em 1904, foi sancionado um ato, denominado de *Provision of Meals Act*<sup>5</sup>, que organizava o fornecimento de refeições para crianças da escola elementar. Em 1934, houve a inclusão do leite no programa, subsidiado através de fundos públicos, sendo ampliado, em 1944, no período da Segunda Guerra Mundial pelo *Provision of Milk and Meals Regulation*<sup>6</sup> tornando obrigatória a oferta de merenda a todas as crianças que aceitassem.

---

<sup>5</sup> Ato de Provisão das Refeições.

<sup>6</sup> Ato da Educação, e pelas Regulamentações da Provisão de Leite e Refeições.

Nos EUA, na cidade de Nova York, em 1908, com o propósito de suplementar a dieta de crianças subnutridas, ao meio dia, era servida uma merenda quente para as crianças pobres. O fortalecimento da Merenda Escolar só ocorreu na década de 30, através de várias ações governamentais como a da Corporação Federal das Mercadorias Excedentes que, em 1935, utilizou o programa de merenda escolar como mecanismo para reduzir os excedentes agrícolas incorporando-os aos cardápios das escolas atendidas.

No final da década de 1930, nos EUA, já totalizavam quarenta e cinco Estados que haviam implantado o programa de merenda escolar. O programa estadunidense tinha foco, também, na educação em nutrição, assunto incluído no currículo da escola pública, desde 1918, tornando-se componente regular da educação elementar, primária e secundária. Esse processo foi formalizado, em 1946, com o *National Lunch Act*<sup>7</sup>, que previa subsídios aos programas administrativos estaduais. (EGAN, 1994). A Grã Bretanha, Europa e Japão também desenvolviam programas semelhantes ao dos EUA com devida atenção ao estado nutricional dos atendidos.

Essa breve retrospectiva permite inferir que a história dos programas de suplementação alimentar desenvolvidos pelos diferentes países e a história da merenda escolar, praticamente, se confundem até a década de 70, quando começam a apresentar algumas especificidades, satisfazendo as características da clientela atendida.

No Brasil, as primeiras experiências de oferta de alimentação escolar tinham um caráter beneficente. Havia a oferta de alimentos nas poucas escolas oficiais, mas as iniciativas eram isoladas e voluntárias, executadas com a ajuda do comércio local e das famílias mais abastadas. Havia também apoio de algumas organizações sociais. Coimbra e outros (1982) revela que, desde 1908, a Maçonaria fornecia alimentação às escolas de Corumbá e Campo Grande, no Mato Grosso, portanto a *merenda* não se constituía, ainda, uma prioridade nacional, enquanto política pública. Fialho (1993) registra que, a partir de 1924 é que se iniciou a distribuição de alimentação escolar promovida e custeada pela Caixa Escolar<sup>8</sup>.

Convém destacar que o pensamento sobre um modelo educacional genuinamente brasileiro surgiu, especialmente a partir da IV Conferência Nacional de Educação (1931), que originou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, onde se clamava por uma educação pública, laica e gratuita, e, quando a União atribuiu à Constituição de 1934 os encargos de elaborar e baixar o Plano Nacional de Educação (PNE), bem como de organizar e manter a

---

<sup>7</sup> Ato Nacional da Merenda Escolar.

<sup>8</sup> A Caixa Escolar, posteriormente, Associação de Pais, Amigos e Mestres (APAMS) mobilizou a atenção para o tema da alimentação escolar.

rede escolar dos Territórios, o ensino secundário e superior do Distrito Federal (DF) e exercer ação supletiva onde se fizesse necessário. (BRASIL, 1935).

É nesse contexto da década de 1930, também, que são registradas as primeiras iniciativas de implantação de um Programa de Alimentação Escolar no país, quando alguns Estados e municípios mais ricos passaram a se responsabilizar pelo fornecimento da alimentação em sua rede de ensino.

## **2.2 O que relevam as pesquisas sobre política de alimentação escolar**

Levando em consideração que nenhum conhecimento nasce a partir do zero, mas pelo contrário, se constrói sobre a base do acúmulo de outros conhecimentos, é interessante, para fins de contextualização, que sejam reconhecidos os trabalhos, já realizados pela academia científica que se direcionem para os mesmos propósitos deste estudo ou, ao menos, para propósitos semelhantes. Sendo assim, foram utilizados para tal, artigos presentes em periódicos *on-line* acessíveis pelas plataformas do Google Acadêmico e o Banco de Teses e Dissertações (BDTD) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Tais artigos são oriundos de teses e dissertações, assim como também, trabalhos publicados em revistas científicas e eventos nas áreas da Educação, Política e Nutrição.

Em 1995, a pesquisadora Mariza Abreu fez um estudo sobre a alimentação escolar na América Latina objetivando compreender como funcionavam os programas de alimentação escolar em desenvolvimento em 12 países latino-americanos, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. De acordo com a autora, em comparação aos demais países citados, o Brasil, em 1995, apresentava uma política de descentralização das decisões sobre a alimentação escolar, ainda que fosse presente o PNAE, pois esse se executava, através do PMAE, na prática da municipalização das políticas públicas. Nos demais países, ou havia extenso controle central estatal ou o sistema já havia sido privatizado.

Ponto interessante dos estudos de Abreu (1995, p. 30) é quando a autora menciona que apenas no Chile a questão pedagógica é referenciada juntamente à alimentação escolar, já que em um dos documentos surge a frase “Toda ação desenvolvida na escola é pedagógica e que o ato de comer é social”. A autora ainda reflete sobre a ideia de que a alimentação escolar pode ser entendida de duas maneiras: 1. Caráter assistencialista, de suplementação e combate à pobreza; ou 2. Direito do cidadão e dever do Estado, independentemente das condições sociais. O que significa dizer que, ou o governo brasileiro deve fornecer alimento de maneira focal, específico para quem mais precisa, ou estender esse atendimento de maneira universal

como um direito de todos. O que ocorre, infelizmente desde aquela época, é uma política que se diz universal, como o PNAE, mas que, na prática, ainda é executada de maneira eficiente em poucos lugares.

O acesso à alimentação escolar e estado nutricional dos escolares no Nordeste e Sudeste do Brasil foi estudado por Burlandy e Anjos (2007). De acordo com os autores, “[...] estudos avaliativos de programas de nutrição são ainda escassos, e dados populacionais sobre acesso a ações públicas nesta área carecem de atualização.” (BURLANDY; ANJOS, 2007, p. 1217). A pesquisa de Burlandy e Anjos (2007) apontou que do seu recorte de análise, 87,4% das crianças de 7 a 10 anos frequentavam escolas que ofereciam refeições gratuitamente, sendo que esse percentual foi de 77,9% no Nordeste e 93,7% no Sudeste. Outro ponto interessante é a diferença entre área rural e área urbana, já que os alunos dessa faixa etária na zona rural tinham alimento em 77,9% dos casos e na zona urbana em 90,7% dos casos. Ou seja, ainda assim, em nenhuma das regiões o alcance foi universal, como preconizado pelos direitos da criança. Também foi na zona rural do Nordeste que o maior índice de crianças desnutridas foi obtido, sendo de 22%, já na zona rural do Sudeste, esse número foi de 8,5%. Como já era de se esperar, o maior índice de sobrepeso foi encontrado no Sudeste urbano, com 15,6% e o menor no nordeste rural, com apenas 2,7%. A principal conclusão do estudo de Burlandy e Anjos (2007, p. 122) é que “Percebe-se uma focalização inadequada da oferta quanto aos critérios geográficos, econômicos e biológicos.”

Sobre os aspectos nutricionais do PNAE, no ano de 2013, Chaves e outros (2013) realizaram estudo intitulado *Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil* que foi publicado no periódico *on-line* Ciência e Saúde Coletiva. O objetivo do estudo foi refletir justamente sobre a atuação da figura do nutricionista na implementação do PNAE. Os apontamentos dos pesquisadores indicam que o período de 2003 a 2011 foi quando o crescimento de nutricionistas cadastrados no programa mais cresceu, de 12% para 79%. A região Norte foi a que apresentou o menor índice de nutricionistas cadastrados, já a região Sul foi onde esse número foi mais elevado, 59% e 85%, respectivamente. Nas palavras dos autores:

Os resultados encontrados refletem desigualdade na distribuição dos profissionais entre as regiões. As diversas atividades do profissional no Programa sugerem a necessidade de constante atualização e formação do nutricionista atuante no PNAE. É necessário também o cumprimento e a fiscalização dos parâmetros numéricos de referência para contratação de nutricionistas nos distintos municípios e estados brasileiros. (CHAVES et al., 2013, p. 917).

Isso significa dizer que a desigualdade entre os Estados brasileiros se converte em desigualdades na implementação das políticas públicas de maneira bastante significativa.

Os Conselhos Escolares de Alimentação Escolar foram criados para assessorar a fiscalizar o Programa de Alimentação Escolar (PAE). Em 2003, Pipitone e outros (2003) realizaram estudo sobre a atuação desses Conselhos na gestão do PNAE, em 1.378 municípios, no período de 1997 a 1998. De acordo com os autores, na maioria das cidades, a principal função dos conselhos era a de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados ao PNAE. Em segundo lugar, acompanhar a execução do programa nas escolas, desde a elaboração do cardápio, até a avaliação do programa. O ponto negativo evidenciado foi a pouca participação popular nas decisões das ações dos Conselhos, indo na contramão da premissa de uma gestão democrática. Ainda de acordo com Pipitone e outros (2003, p. 153) “[...] nos municípios nos quais a descentralização atinge sua forma mais radical – a escolarização – é, aparentemente, mais efetiva a atuação dos Conselhos”.

O estudo de Santos e outros (2007) buscou avaliar as políticas do PNAE no período de 1995-2002 na perspectiva de estrutura - processo e resultado, ou seja, a maneira como o programa estava estabelecido, como se desenvolvia e os resultados de toda essa dinâmica. Os resultados dos pesquisadores apontaram que, no período de execução do programa estudado, em 28% dos municípios brasileiros as condições de instalações e equipamentos para o preparo e distribuições das refeições eram inadequadas mas, ainda assim, os alunos e as escolas apresentavam altas taxas de aceitabilidade da alimentação oferecida, o que já era esperado pelos pesquisadores, diante da situação de pobreza da população estudada.

Em 2003, os pesquisadores Maria Sylvania Carvalho Barros e José Carlos Tartaglia publicaram estudo intitulado *A política de alimentação e nutrição no Brasil: Breve histórico, avaliação e perspectiva* em um periódico da área de nutrição. O objetivo do estudo de Barros e Tartaglia (2003) foi de revisar a literatura científica no que concerne aos programas de alimentação, neste caso, não apenas os escolares, mas todas as demais políticas sociais que trouxessem a proposta de solucionar o problema nutricional brasileiro. De acordo com os autores:

No início do século 21, o Brasil e o mundo não puderam eliminar a pobreza absoluta, a exclusão e a fome que ainda vitimam parcela significativa da população. A busca por Políticas Públicas realmente efetivas na superação desses problemas tem mobilizado estudiosos e políticos. Os debates têm se intensificado após o compromisso assumido pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em seu ato de posse, de erradicação da fome, da miséria e da exclusão social. Essa atitude recolocou no foco da atenção a questão da incapacidade histórica de garantir acesso aos 'mínimos nutricionais', como parte dos 'mínimos sociais', das políticas públicas até agora implementadas, não apenas no Brasil como em vários outros países. (BARROS; TARTAGLIA, 2003, p. 117, grifo dos autores).

Ainda que os estudos de Barros e Tartaglia (2003) não sejam específicos sobre o PNAE, são importantes para o contexto deste estudo, pois localizam o mapa da fome no Brasil e as estratégias elencadas e implantadas para a sua erradicação. Além do PNAE, de acordo com os autores supracitados, os programas de renda mínima permanecem ainda como principais instrumentos de enfrentamento da exclusão social e da miséria, por “[...] sua capacidade de distribuir renda, de centralizar ações de combate à pobreza e por garantir acesso aos mínimos sociais.” (BARROS; TARTAGLIA, 2003, p. 117).

Spinelli e Canesqui (2004) pesquisaram a descentralização do PAE em Cuiabá, no período entre 1993 e 1996. O que as autoras puderam concluir é que nesse período o processo de descentralização do programa foi misto, e isso resultou na fragmentação do programa.

A descentralização é um novo formato dado às políticas sociais na década de 1990, pelo governo federal, no âmbito da reforma do Estado. Este processo ocorreu num quadro de desigualdades regionais e de diferentes capacidades institucionais, gerenciais e financeiras das unidades sub-nacionais de governo. Estas condições definiram resultados heterogêneos de um mesmo programa nos estados e municípios. A descentralização se integrou à agenda reformista nacional associando-se a argumentos de construção da democracia, no sentido de ampliar as bases da participação social, da cidadania e dos direitos sociais. Por outro lado, as reformas políticas institucionais introduzidas na Constituição de 1988, redesenharam o federalismo, buscando recuperar as prerrogativas fiscais e decisórias das instâncias sub-nacionais de governos. (SPINELLI; CANESQUI, 2004, p. 152).

Acerca do processo de descentralização, Belik, Chaim e Weis (2004) indicam que esse passou a ocorrer no PNAE a partir do ano de 1994, ficando a cargo dos Estados e municípios a compra dos alimentos para a merenda escolar. Os autores também ressaltam a importância dessa dinâmica de descentralizar as decisões como ponto positivo no desenvolvimento da economia local através da agricultura familiar e do gerenciamento direto dos recursos.

Do ponto de vista do desenvolvimento local, a compra e a gestão descentralizada da alimentação escolar se constitui em um importante fator na medida em que as aquisições feitas de produtores e empresários locais proporcionam a geração de trabalho e renda para as populações dos municípios envolvidos. É uma grande oportunidade de inserção para a pequena empresa, o comércio e a produção agropecuária local. (BELIK; CHAIM; WEIS, 2004, p. 1).

A descentralização é entendida como um dos grandes avanços do PNAE por permitir essa racionalização dos recursos e da adaptação dos cardápios, todavia, por outro lado, pode ser compreendida também como negativa, quando esse processo se torna dependente da capacidade de gestão diferenciada entre os entes federados, ou seja, a eficiência da aplicação dos recursos sempre está condicionada às habilidades de gestão dos responsáveis locais pelo programa.

Com relação aos CAEs, apesar de constituídos, não exerciam suas funções de maneira democrática. E, ainda que a alimentação escolar fosse algo muito aguardado por todos os alunos, 77% dos entrevistados do interior e 39% da capital relataram não receber alimentação todo dia, o que comprometeu a eficácia do programa em se efetivar como uma política social universal e um direito de todos os alunos. (SANTOS et al., 2007).

Em 2007, Muniz e Carvalho (2007), pesquisadoras da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), especificamente do Departamento de Nutrição, publicaram estudo sobre o PNAE em município da Paraíba. O objetivo foi de “[...] analisar a adesão e a aceitação da alimentação escolar e seus determinantes sob o ponto de vista dos beneficiários do PNAE [...]”, e, para tal, estudaram uma amostra de 240 alunos da quarta série de 10 escolas municipais de João Pessoa, na Paraíba. (MUNIZ; CARVALHO, 2007, p. 285). Os principais resultados das autoras foram: a) A maioria (87,0%) dos escolares considerou a alimentação escolar importante e mais de 90% referiram aderir ao Programa; b) (57,3%) não consomem a merenda, às vezes, devido, principalmente, à inadequação de algumas preparações ao hábito alimentar; c) Quanto à aceitação, 196 escolares afirmaram gostar da alimentação, principalmente por ser saborosa; d) Também foram positivamente referidas as características de: quantidade (79,8%), variedade (92,9%), temperatura (85,8%), tempo disponível para se alimentar (63,0%) e a forma de distribuição (66,5%) da alimentação; e) Os baixos percentuais de escolares que referiram só frequentar a escola pela oferta da merenda (0,9%) e deixar de frequentá-la, caso o PAE fosse extinto, (4,4%) merecem destaque.

A conclusão do estudo de Muniz e Carvalho (2007) foi de que as crianças não aderem à alimentação fornecida pelo PNAE por não gostarem do sabor da comida, logo, adequar o cardápio aos hábitos alimentares das crianças é uma saída para a maior adesão ao programa e menor evasão escolar.

A gestão de um PAE municipal foi alvo de estudo de Vieira e outros (2008). As pesquisadoras buscaram caracterizar o modelo de gestão do PMAE no município de Ribeirão Preto, no período de 1996 a 2007. Os principais resultados foram:

Na primeira fase do estudo, utilizou-se metodologia qualitativa, cujas técnicas foram: entrevista semi-estruturada, observação participante e análise documental. A análise de dados inspirou-se no método hermenêutico-dialético. Na segunda fase, a coleta de dados utilizou a análise documental. Durante a primeira fase do estudo, identificou-se que, de acordo com as percepções dos atores sociais envolvidos no programa, não era avaliado o impacto nutricional da alimentação oferecida, visando subsidiar o planejamento. No nível central, o processo de compras era considerado o maior entrave e nas unidades o maior problema foi a falta de infra-estrutura. Foram apontadas diferenças entre os programas desenvolvidos nas escolas estaduais e municipais. Recomenda-se revisão dos objetivos do programa, promovendo discussão que inclua a participação popular, através do Conselho Municipal de Alimentação, articulada às políticas de alimentação inseridas nos setores de Saúde e



Bem-Estar. Na segunda fase do estudo, foram identificadas modificações na gestão do programa desenvolvido nas escolas municipais, com terceirização da mão-de-obra, implantação de ações pontuais para avaliação do estado nutricional dos usuários e de controle de qualidade na gestão de suprimentos, ainda que persistam problemas na política de compras e recrudescimento da deficiência de supervisão das unidades. (VIEIRA et al., 2008, p. 1).

Os dados de Vieira e outros (2008) evidencia uma realidade já presente em outros estudos, sendo essa: o planejamento do programa parece ocupar-se em ofertar alimento, mas sem maiores preocupações com os aspectos nutricionais dos estudantes. O processo de gestão parece encontrar obstáculos em ofertar de maneira integral o mesmo serviço para todas as unidades pelas quais é responsável em decorrência da falta de estrutura para tal.

No ano de 2009, Teo e outros (2009) apresentou estudo sobre o PNAE no que concerne à adesão, aceitação e condições de distribuição de alimentação na escola. O que os pesquisadores desejavam saber, eram quais as condições determinantes para a eficácia do programa. Para tal, realizaram uma pesquisa em 21 escolas do Estado de Santa Catarina. O total de estudantes participantes do referido estudo foi de 686 matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental, em 2007. Nesse caso, o que os autores encontraram foi uma realidade onde a adesão ao PNAE é baixa, ainda que as escolas pesquisadas tenham refeitórios adequados e bons cardápios. A explicação para isso foi: a adesão foi baixa, pois esses estudantes tinham condições de renda mais favoráveis e não faziam uso da alimentação do programa.

Belik e Chaim (2009) realizaram estudo sobre o PNAE e a gestão municipal com o objetivo de avaliar a eficiência administrativa, o controle social e o desenvolvimento local a partir dessa política pública. O estudo foi realizado a partir da inscrição de municípios de todo o Brasil no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, organizado pela Organização Não Governamental (ONG) Ação Fome Zero (AFZ). De acordo com os autores, tal prêmio funciona da seguinte maneira:

A inscrição é feita de forma voluntária e os municípios fornecem informações em relação a aspectos financeiros, formas de administração do Programa, compra de produtores rurais, atuação do Conselho de Alimentação Escolar e outras ações relacionadas à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Em seguida, a Organização Não Governamental confere os dados comparando-os com relatórios oficiais, a partir da realização de visitas. (BELIK; CHAIM, 2009, p. 595).

Sendo assim, os principais resultados encontrados por Belik e Chaim (2009) demonstraram que as análises sobre a execução do PNAE, de acordo com as cidades inscritas no prêmio evidenciam contornos próprios do programa em cada contexto, ou seja, há uma adaptação das demandas de acordo com cada município. Um dos pontos mais interessantes é o perfil dos gestores vencedores do prêmio: todos pertencem a cidades que apostaram na

participação social através dos CAE ou da própria comunidade escolar. A inclusão de produtores locais como fornecedores dos alimentos para a escola também se mostrou uma atitude campeã em boa administração.

Ainda em 2009, Belik e Souza realizaram estudo para discutir o papel dos programas de alimentação escolar na execução de políticas de segurança alimentar. De acordo com os autores, o PNAE é uma boa política, mas tem apresentado, segundo estudos da área, implementação frágil e não tem alcançado aqueles que de fato mais necessitam. O esperado nos apontamentos de Belik e Souza (2009, p. 104) é que:

As políticas sociais, quando dirigidas de forma intensiva para o apoio a programas de alimentação escolar, podem gerar enormes ganhos, não apenas em termos de eficiência na gestão dos recursos públicos, mas também para a educação, a saúde e o desenvolvimento local, além dos seus impactos diretos sobre a segurança alimentar.

Nas conclusões do seu estudo, Belik e Souza (2009) apontam o PNAE e todos os demais programas de alimentação escolar como resultantes dos desenhos com os quais são implementados em cada localidade e indicam a importância da alimentação escolar, não apenas para atrair os alunos carentes para as escolas, aumentando e mantendo sua frequência, mas também para que possam usufruir dos benefícios de uma alimentação nutritiva.

2010 foi o primeiro ano onde o PNAE se estabeleceu como uma política que fomenta e estimula a Agricultura Familiar (AF), para que esta se apresente como fornecedora dos produtos utilizados na merenda escolar. Assim sendo, Saraiva e outros (2013) buscaram compreender o panorama da compra de alimentos provenientes da AF para uso no PNAE. Os autores realizaram um importante trabalho de pesquisa sobre a evolução histórica da compra de alimentos provenientes da AF para o PNAE e chegaram à conclusão de que cerca de metade (47,4%) dos municípios brasileiros adquirem alimentos da AF para a alimentação escolar, sendo este número crescente a cada ano que passa, sendo o PNAE uma política de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares.

Os autores também destacaram a Região Sul do Brasil como a campeã no fornecimento de AF para o programa, já a Região Centro Oeste não apresentou o mesmo desempenho em decorrência da produção ligada majoritariamente ao agronegócio em detrimento da produção agrícola familiar. O que explicaria o relativo sucesso da Região Sul seria o nível de organização dos produtores e gestores rurais, assim como, obviamente, o maior número de produtores agrícolas no setor da AF. (SARAIVA et al., 2013).

Turpin (2009) estudou a alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. De acordo com a autora “A integração de políticas públicas com o foco na agricultura familiar pode ser um modelo efetivo de redução

da desigualdade social em uma região.” (TURPIN, 2009, p. 20). E tal integração cumpre os três aspectos presentes na legislação do PNAE: exigência ao respeito à vocação agrícola e hábitos alimentares regionais; compras dentro dos limites geográficos regionais; e uso de produtos in natura, típicos dessa produção. (TURPIN, 2009).

A participação da AF no PNAE também foi tema de estudos das pesquisadoras Ribeiro, Ceratti e Broch (2013) que analisaram essa questão na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo as autoras, nessa localidade, a ação do PNAE em fomentar a AF tem gerado bons rendimentos para as famílias de agricultores locais, proporcionando o desenvolvimento econômico da região. De acordo com elas:

O PNAE tem sido um instrumento capaz de legitimar a sustentabilidade nas suas diferentes dimensões, pois busca a localização e a regionalização da alimentação escolar; constitui-se em expressivo mercado consumidor de diferentes demandas reprimidas bens e serviços da economia urbana (gerando emprego e renda) e rural (ao adquirir produtos da agricultura familiar, mantendo o produtor e sua família no campo); permitindo a inclusão tanto de beneficiários como fornecedores, e respeitando culturas, tradições e comportamentos alimentares tão diferenciados. (RIBEIRO; CERATTI; BROCH, 2013, p. 47).

Observa-se então que o PNAE, a partir do momento que *abriu suas portas* para a AF, fortaleceu não apenas a economia local, como também oportunizou que os hábitos alimentares da região fossem respeitados, de forma a oferecer uma alimentação mais nutritiva e próxima ao que os alunos já estão habituados em consumir.

Albaneide Maria Lima Peixinho, nutricionista e Coordenadora Geral do PNAE, publicou um artigo, em 2013, intitulado *A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003 – 2010: relato do gestor nacional* na Revista Ciência e Saúde Coletiva. No artigo, Peixinho (2013) relata, da posição de Gestora, os avanços do programa no período de 2003 a 2010. De acordo com ela, nesse período, um dos principais avanços do programa de alimentação escolar foi a ampliação dos recursos financeiros e consequentemente do número de crianças e jovens em idade escolar atendidos pelo mesmo, já que: “[...] observou-se que, em 2003, o Programa executou um total de 954,2 milhões de reais para atender 37,3 milhões de alunos, ao passo que em 2010, o total de recursos passou a ser de 3 bilhões de reais para um total de 45,6 milhões de alunos atendidos.” (PEIXINHO, 2013, p. 909).

Como Gestora do PNAE, Peixinho (2013) cumpre o papel de destacar apenas os pontos de suposto desenvolvimento do programa, o que, na prática, fica distante do concreto, haja vista as constantes notícias que advém do Brasil inteiro informando que o Brasil não oferece merenda de qualidade e quantidade suficientes para seus alunos.

Em 2011, o portal *on-line* de notícias do G1, um dos maiores do Brasil, destacou em matéria intitulada *Merenda escolar de Norte e Nordeste é ruim e insuficiente, diz pesquisa*. A pesquisa citada na reportagem é resultado do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). De acordo com tal pesquisa, citados pelo Portal do G1, os principais dados são:

Mais da metade da população do Norte e Nordeste considera a quantidade de alimentos servidos na merenda escolar insuficiente. No Norte, 8,3% disseram que a merenda é "muito pouca" e outros 44,3% "pouca." No Nordeste, o índice que consideram a merenda "muito pouca" é 7,3%, enquanto outros 46,3% classificam como "pouca." No Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste, a maioria absoluta dos entrevistados avaliaram como suficiente a quantidade de alimentos servidos na merenda escolar. Já no Norte e no Nordeste, este índice foi de apenas 47,4% e 46,3%, respectivamente. (MERENDA..., 2011, grifos do autor).

Todavia, em consonância com os estudos de Peixinho (2013), é preciso salientar que os avanços no programa indicam que o mesmo encontra-se em pleno desenvolvimento, ou seja, as lacunas não são negadas, pelo contrário, são entendidas como foco do trabalho. Peixinho (2013, p. 909) lembra que a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 “[...] fez o PNAE avançar ainda mais, estendendo o programa para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, e recomendando que 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição da agricultura familiar”.

Peixinho (2013) também desenvolveu estudos comparando a alimentação escolar no Brasil e nos Estados Unidos. Nessa oportunidade, a Gestora do PNAE publicou o estudo que foi escrito em parceria com outros quatro pesquisadores e publicado, em 2011, no periódico *on-line O Mundo da Saúde* de São Paulo - SP. De acordo com Peixinho e outros (2011) o objetivo do estudo foi de descrever os dois maiores programas de alimentação escolar no mundo, o PNAE, no Brasil, e o *National School Lunch Program*, dos Estados Unidos. Ambos os programas foram criados com objetivos similares, mas com sistemas de gestão diferentes.

É um grande desafio desenvolver uma política de alimentação escolar que forneça uma alimentação saudável e nutricionalmente equilibrada e satisfaça as necessidades daqueles que sofrem de insegurança alimentar e, ao mesmo tempo, que não contribua para a obesidade daqueles indivíduos que já estão se alimentando suficientemente. O mundo evoluiu muito desde a criação desses dois programas de alimentação escolar, e, assim, o programa brasileiro e o americano tiveram que se adaptar de acordo com suas questões políticas, econômica e de saúde da população. No entanto, é evidente que para planejar ou aprimorar programas de alimentação escolar é importante conhecer e compartilhar experiências com programas já existentes. (PEIXINHO et al., 2011, p. 134).

O que ficou evidente dos estudos de Peixinho e outros (2011) é que, apesar de os programas divergirem em muitos aspectos com relação às diretrizes e formas de gestão, estes não ficaram *parados no tempo*, muito pelo contrário, encontram-se em constante processo de

mutação, para que possam manter um desenvolvimento constante e atender a um número cada vez maior de pessoas e com mais qualidade.

Através dos estudos citados nessa sessão, foi possível concluir que os estudos, que pesquisam o PNAE, o fazem, na maioria das vezes, através da perspectiva nutricional ou do desenvolvimento econômico e social advindo da agricultura familiar. Os aspectos relacionados especificamente ao planejamento e a gestão são tratados de maneira macro, ou, em contextos específicos, mas sem um olhar para a realidade concreta da implementação das políticas e suas formas de gestão, justificando a importância deste estudo que se insere na investigação da gestão e implementação do Plano Municipal de Alimentação Escolar da cidade de São Luís - MA.

### **2.3 Relação entre educação e alimentação escolar**

O ato de alimentação satisfaz necessidades consideradas primárias para o ser humano, as necessidades biológicas, que se relacionam diretamente com a sobrevivência do indivíduo. Esse momento pode ser um tempo de prazer no qual estão envolvidos diferentes aspectos que expressam valores culturais, sociais, afetivos e sensoriais. Todo este processo é muito importante para a formação de uma cultura alimentar adequada, através das influências recebidas do contexto em que o indivíduo está inserido, desde o início da vida, tanto no ambiente familiar, quanto no institucional, onde ocorrem a formação do seu comportamento e das suas maneiras. Através da concepção do ambiente escolar, como um espaço de socialização e de troca de conhecimentos, é que a experiência alimentar na escola poderá alcançar seu intento, inclusive, na formação de práticas alimentares adequadas. Sob esse aspecto, o programa merece destaque por se tratar não apenas da oferta de alimentos na escola com caráter assistencialista, mas por se tratar de valiosíssima contribuição para a oferta das condições necessárias para a realização, a contento, do processo ensino-aprendizagem e, também, para a construção e desenvolvimento de uma cultura alimentar saudável, já que a alimentação faz parte do processo educativo, tanto em casa, quanto na escola. É de suma importância o envolvimento da comunidade escolar e da família nesse processo, para que os objetivos, que devem orientar a oferta da alimentação na escola, sejam alcançados. Conforme a Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas (ABERC, 2008 apud ACCIOLY, 2009, p. 3): “Uma escola promotora de saúde estimula, através do programa de alimentação escolar, boas práticas de alimentação e estimula, na comunidade, a busca por escolhas alimentares mais saudáveis e sustentáveis”.

A alimentação no espaço escolar é repleta de muitos significados, e a complementaridade entre escola e casa é bem representada nesta ação. Na escola temos a oportunidade de formar bons hábitos alimentares, através de experiências variadas e temos que considerar a importância dos pais nesse processo, pois a alimentação da criança também deve ser acompanhada e orientada em casa. A palavra merenda é originária do latim *merere*, *merecer*, que é sinônimo de *lanche* em português, que tem origem na palavra *lunch* do Inglês. O primeiro conceito de merenda escolar foi elaborado, em 1939, por Dante Costa, médico nutrólogo especializado em alimentação oferecida às crianças em idade escolar.

É pequena refeição, de digestão fácil e valor nutritivo bastante, realizada no intervalo da atividade escolar. Constitui um dos muitos traços de união entre casa e escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. (DANTE, 1939 apud RODRIGUES, 2007, p. 243).

A distribuição de merenda escolar, no Brasil, passou a ser algo natural, assumindo, também, papel social devido à situação de pobreza de boa parte da população, decorrente das desigualdades socioeconômicas, que tornam difícil a obtenção de alimentação suficiente e adequada. “A utilização da terminologia ‘merenda escolar’ provoca divergências, tanto na literatura especializada, como entre leigos, considerando a ideia de que o termo tem o significado de lanche, refeição leve, rápida e reduzida, mas que não atende às exigências nutricionais.” (BELIK; CHAIM, 2006, p. 16, grifo dos autores).

Tais divergências provocaram a substituição do termo *merenda escolar*, por *alimentação escolar*, que tornou-se um direito constitucional com características mais aproximadas de uma refeição dentro dos padrões nutricionais mínimos exigidos, e o PNAE, atualmente, tem a finalidade de oferecer uma refeição adequada ao aluno, de acordo com a faixa etária, refeição essa a ser disponibilizada, nos horários das refeições, no período em que o estudante estiver na escola. Desde o ano 2000, a alimentação escolar passou a ser entendida como uma política que responde ao direito do aluno receber o alimento durante sua permanência na escola, de acordo com suas características fisiológicas e as necessidades do seu metabolismo. Quando temos alguma necessidade fisiológica, como, necessidade de ir ao banheiro, necessidade de ar, necessidade de sono e repouso, necessidade de atividade, necessidade de abrigo e temperatura adequada, necessidade de água e necessidade de alimento, o cérebro humano deixa de operar funções básicas de aprendizagem, assimilação, pensamento, memória, atenção. Conforme apontam Moysés e Collares (1997), estudos científicos comprovam que, após três horas sem ingerir nenhum alimento, a taxa glicêmica começa a decrescer, provocando efeitos indesejáveis como sonolência, mal-estar, falta de

concentração e desmaios, sendo necessária a ingestão de mais alimentos, para que o organismo retorne a sua situação normal. No organismo da criança e do adolescente, as reações se processam mais rapidamente, interferindo no processo ensino-aprendizagem. Por este motivo proporcionar ao aluno a alimentação adequada, nos moldes do PNAE, torna-se fundamental, para que isso não ocorra. A partir desse entendimento pode-se inferir que, quando o direito à alimentação é negado, nega-se também o acesso ao saber, à saúde e coloca-se em risco a vida.

Nos países desenvolvidos, a alimentação escolar é prática não questionada, por atender a um único objetivo que é o direito da criança. Segundo Moysés e Collares (1995, p. 53):

Países como Japão, França, Canadá possuem programas de alimentação escolar que não costumam ser questionados quanto aos objetivos, porque seu único objetivo é atender ao direito da criança. Só isto. Não se pretende, com os programas, melhorar a distribuição de renda, reduzir a fome ou a desnutrição e, menos ainda, melhorar o desempenho escolar. Trata-se, simplesmente, de concepção em que a alimentação escolar reflete um estado de cidadania, regida pelo princípio de direitos.

Diferentemente, em muitos países pobres da América Latina, Caribe, África e Ásia, esses programas pretendem acabar ou diminuir a fome e a desnutrição, adquirindo caráter de política assistencialista e, conforme a declaração final do *VII Seminario de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe*, 26 - 28 de agosto del 2015, em Lima, Perú, realizado pela América Latina Red de Alimentación Escolar (LA-RAE), Rede de pesquisadores, empresas e gestores envolvidos na alimentação escolar na América Latina, cujo tema foi *Alimentación Escolar: una herramienta de protección social para el desarrollo sostenible y la inclusión social*<sup>9</sup>.

Os países da América Latina têm utilizado diferentes estratégias de focalização, com um ou mais critérios priorizados, tais como municípios com alto índice de pobreza, presença nas escolas, em locais em que os níveis de frequência escolar são baixos, áreas rurais e regiões com populações originárias e que apresentem condições insuficientes de suprir as carências alimentares e nutricionais das crianças e jovens entre outros aspectos.

Na Declaração Final do VII Seminario de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe concluiu-se que:

El VII Seminario concluye que los Programas de Alimentación Escolar son Programas que obedecen a una Política Pública Social, que se fundamenta como una herramienta educativa, de salud, de seguridad alimentaria, de protección social y de promoción del desarrollo humano y de otras áreas, como la de participación social y de desarrollo económico através de un marco legal de cada país. Lo anterior se basa

---

<sup>9</sup> Alimentação Escolar: uma ferramenta de proteção social para o desenvolvimento sustentável e a inclusão social.

en los principios del respeto al Derecho Humano, a la Alimentación, a la Salud, fomentando la Equidad, asegurando la Sostenibilidad, procurando la Universalidad, respetando Hábitos Alimentarios y Culturales, permitiendo la Participación Social. (PERU, 2015, p. 1).

A citação acima indica que, embora os países da América Latina tenham seus próprios programas de alimentação escolar, seguem um mesmo rumo quanto aos princípios norteadores, que são: o respeito para o Direito Humano à alimentação, saúde, promoção da equidade, garantindo a sustentabilidade, a universalidade, respeitando hábitos alimentares e culturais que permitam a participação social, e por obedecerem a uma Política Pública Social tornam-se não só uma ferramenta educacional, mas também de saúde, segurança alimentar, proteção social e promoção do desenvolvimento humano e de outras áreas, como a participação social e o desenvolvimento econômico, através de um ordenamento jurídico de cada país, adquirindo, assim, caráter de política assistencialista, como já dito anteriormente.

No Brasil, a alimentação escolar é garantida na CF, e também na LDB como direito. Conforme o art. 4º, VII, o dever do Estado com a educação escolar pública é efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1996). Aqui situa-se, portanto, o PNAE que é um programa de assistência financeira suplementar com vistas a garantir no mínimo uma refeição diária aos alunos beneficiários do programa. O seu gerenciamento é bastante complexo em virtude de estarem envolvidos diretamente no processo, União, Estados, municípios, além de Conselhos e estabelecimentos de ensino. No entanto, o compromisso de gerenciar este recurso de forma transparente e eficaz deve ser uma preocupação constante, uma vez que este programa tem grande impacto social.

Destaca-se também o Pacto Internacional sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (PIDHESC) de 1966, do qual o Brasil tornou-se signatário, em 1992, que contempla 16 ações sobre o direito à alimentação recebida na escola, destacando, entre outras, que ela deve ser:

Balanceda, diversificada e saborosa; orientada por nutricionista; segura no fator higiene e preparo; distribuída sem qualquer tipo de discriminação, em local limpo, arejado e adequado, que permita a socialização com acesso aos utensílios necessários (colher, garfo, faca, prato e copo) e em boas condições de uso; preparada com no mínimo 70% de alimentos in natura e/ou semielaborados e produzidos na região onde se encontra a escola; acessível do ponto de vista informacional, para que o aluno tenha conhecimentos sobre alimentação saudável, principalmente em relação à qualidade e composição da alimentação recebida na escola, o seu direito humano à alimentação escolar, à sua prerrogativa de apresentar sugestões visando à melhoria da alimentação escolar, e que lhe cabe, a qualquer tempo, reclamar para a escola e/ou para a família se algum, ou mais de um, destes direitos não forem respeitados. (BRASIL, 1992).



Portanto, o pacto já apontava o rumo a ser seguido, para que fosse alcançado o direito à alimentação adequada na escola, sendo que as ações atendem aos princípios em que se baseiam os programas de alimentação escolar, dos países da América Latina, já citados anteriormente.

Após situar as políticas públicas, consideradas essenciais para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a Comissão de Direito Humano Adequado à Alimentação (DHAA) do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2005, com base nos dados do PIDHESC e outras fontes nacionais e internacionais, instituiu 16 preceitos, visando informar a todos os interessados sobre a concepção de alimentação no contexto do PNAE, determinando que todo aluno tem o direito humano à:

1. Alimentação adequada durante todos os dias letivos.
2. Alimentação saudável, balanceada, diversificada e saborosa, orientada por nutricionista, em respeito aos hábitos regionais.
3. Alimentação segura, sem contaminação por microorganismos, agrotóxicos, aditivos e outras substâncias nocivas à saúde.
4. Ser bem tratado (a) pelo pessoal que manipula, prepara e distribui a alimentação, sem qualquer tipo de discriminação.
5. Receber uma alimentação que respeite portadores de patologias associadas à alimentação (diabetes, pressão alta, doença celíaca, entre outras), sem discriminação.
6. Receber uma alimentação que respeite hábitos alimentares e culturais dos povos indígenas e quilombolas.
7. Acesso à água limpa para consumo, higiene e preparo da alimentação.
8. Alimentação preparada com o mínimo 70% de gêneros in natura ou semi-elaborados; produzidos na região da escola.
9. Um refeitório arejado, limpo e confortável, que permita socialização adequada durante a refeição.
10. Utensílios necessários (colher, garfo, faca, prato e copo) e em boas condições de uso.
11. Consumir alimentos armazenados em lugares apropriados e protegidos contra insetos, roedores e outros contaminantes, preservando sua qualidade.
12. Preparação dos alimentos para consumo em condições adequadas de higiene.
13. Instalações sanitárias que permitam a sua higiene pessoal e dos manipuladores de alimentos.
14. Informações sobre alimentação saudável, qualidade, composição e adequação das refeições recebidas na escola.
15. Informações sobre seu direito humano à alimentação escolar adequada, e, também ao direito de apresentar sugestões visando à melhoria da alimentação no ambiente escolar.
16. Reclamar para a escola e família se algum destes direitos não forem respeitados. (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2005).

A partir da análise da citação compreende-se que, a inserção do alimento nas práticas escolares, torna-se uma opção para realmente efetivar, não só, ações de promoção da saúde na escola, mas também possibilitar a formação de indivíduos conscientes e com hábitos alimentares e de vida saudáveis. Segundo Oliveira (1995, p. 57, grifo da autora), Vygotski afirmou que a aprendizagem:

É um processo pelo qual o indivíduo adquire informações habilidades, atitudes, valores, etc. a partir de seu contato com a realidade, o meio ambiente e as outras pessoas. É um processo que se diferencia dos fatores inatos (a capacidade de digestão, por exemplo, que já nasce com o indivíduo) e dos processos de maturação do organismo, independentes da informação do ambiente. Em Vygotski, justamente por sua ênfase nos processos sócio-históricos, a idéia de aprendizado inclui a

interdependência dos indivíduos envolvidos no processo. O termo que ele utiliza em russo (obuchenie) significa algo como “processo de ensino aprendizagem”, incluindo sempre aquele que aprende, aquele que ensina e a relação entre essas pessoas.

Portanto, através da interação dialética entre educador e educando reconhecendo suas perspectivas, experiências e os fins de suas ações, é que ocorre a aprendizagem através do acúmulo de saberes. Para Rego (1995, p. 94): “Nesse processo, o indivíduo ao mesmo tempo em que internaliza as formas culturais, as transforma e intervém em seu meio. É, portanto, na relação dialética com o mundo que o sujeito se constitui e se liberta.”

Sob essa perspectiva, o processo de aprendizagem, é desenvolvido através das experiências vividas nas relações de troca, estabelecidas com o meio, ou seja, da interação dialética entre ele e o meio em que está inserido; e, através deste movimento, criam-se novos olhares, saberes e possibilidades. “Como consequência, na medida em que o sujeito expande seus conhecimentos, modifica sua relação cognitiva com o mundo.” (REGO, 1995, p. 104). Nesse sentido compreende-se que a relação entre educação e alimentação, no ambiente escolar, deve ser vista como a construção conjunta de processos permanentes, regulares e contínuos para fomentar o consumo correto dos alimentos, sua seleção, produção e distribuição de forma adequada, saudável, segura e sustentável, valorizando-se hábitos e tradições culturais de cada indivíduo e do seu grupo social de convívio, bem como o estímulo à conscientização cidadã sobre a importância da alimentação adequada, da escolha de alimentos com valor nutricional elevado e que atendam às necessidades para a manutenção da boa saúde e bem estar, sobre as consequências do desperdício de alimentos, os benefícios da sua utilização de forma integral e ainda, da importância de compartilhar esse conhecimento adquirido com outros sujeitos.

[...] a integração da nutrição ao ensino fundamental representa, pois, a mais eficaz forma de intervenção nutricional nesse nível, porque atua sobre uma geração de indivíduos, os quais reproduzirão, no futuro, as condutas alimentares adequadas à manutenção da saúde e do estado nutricional. (IPIRANGA, 1995, p. 5).

A esse respeito destaca-se a compreensão sobre alimentação e nutrição no contexto escolar divulgada no Portal do FNDE:

O objetivo dessas ações é incorporar o tema da alimentação e nutrição no contexto escolar, com ênfase na alimentação saudável e na promoção da saúde, reconhecendo a escola como um espaço propício à formação de hábitos saudáveis e à construção da cidadania, considerando que o ambiente escolar pode e deve ter função pedagógica, devendo estar inserida no contexto curricular. (BRASIL, 2006c).

Portanto a alimentação escolar não objetiva resolver apenas um único problema, e sim criar meios, para que ocorra todo um processo que oriente a construção de uma cultura alimentar saudável com bases sustentáveis, o que aponta para diversas medidas em diversos

sentidos, pois, conhecendo os efeitos das sensações da fome, tanto sobre a disponibilidade escolar, quanto em cumprir mais uma atribuição sobre o sentimento de cidadania, caberá a essa instituição oferecer uma merenda adequada, de acordo com os padrões nutricionais, na forma de uma refeição coletiva, no horário mais adequado, com o propósito de proporcionar um melhor desempenho do aluno aos desafios de uma resposta intelectual satisfatória, no que se refere a diferentes aspectos de sua vida com destaque para o pedagógico.

A merenda na escola pública é afirmativa do melhor rendimento escolar diante daquela que chamamos a "fome do dia". Não se tratando de resolver a condição de desnutrição e conhecendo os efeitos das sensações da fome, tanto sobre a disponibilidade escolar quanto sobre o sentimento de cidadania, caberá à escola oferecer uma merenda nutricionalmente adequada e na forma de uma refeição coletiva, especialmente na chegada da criança à escola em lugar de no intervalo das aulas, para captar o máximo incentivo da criança aos desafios de uma resposta intelectual aos problemas pedagógicos. Alimentando-se na chegada, a criança entra em aula sem estar sentindo fome e pode manter-se livre de seus efeitos durante aquele período. (CECCIM, 1995, p. 65, grifo do autor).

Nesse sentido, é pertinente destacar a publicação da Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006, pelos Ministros da Educação (MEC) e da Saúde (MS), que dispõe sobre as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável (PAS) nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes pública e privada, em âmbito nacional, favorecendo o desenvolvimento de ações que promovam e garantam a adoção de práticas alimentares mais saudáveis no ambiente escolar, reconhecendo que a alimentação saudável deve ser entendida como direito humano, compreendendo um padrão alimentar adequado às necessidades biológicas, sociais e culturais dos indivíduos, de acordo com as fases do curso da vida e com base em práticas alimentares que assumam os significados sócio culturais dos alimentos, conforme alguns de seus artigos destacados a seguir: Em seu art. 3º a Portaria Interministerial nº 1.010/2006 define a promoção da alimentação saudável nas escolas com base nos seguintes eixos prioritários: I - Ações de educação alimentar e nutricional, considerando os hábitos alimentares como expressão de manifestações culturais regionais e nacionais; II - Estímulo à produção de hortas escolares para a realização de atividades com os alunos e a utilização dos alimentos produzidos na alimentação ofertada na escola; III - Estímulo à implantação de boas práticas de manipulação de alimentos nos locais de produção e fornecimento de serviços de alimentação do ambiente escolar; IV - Restrição ao comércio e à promoção comercial no ambiente escolar de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras; e V - Monitoramento da situação nutricional dos escolares. (BRASL, 2006b). No art. 5º, a Portaria Interministerial nº 1.010/2006 estabelece as ações que devem ser implementadas para alcançar uma alimentação saudável no ambiente escolar, ações estas que

também se destacam: I - definir estratégias, em conjunto com a comunidade escolar, para favorecer escolhas saudáveis; II - sensibilizar e capacitar os profissionais envolvidos com alimentação na escola para produzir e oferecer alimentos mais saudáveis; III - desenvolver estratégias de informação às famílias, enfatizando sua corresponsabilidade e a importância de sua participação nesse processo; IV - conhecer, fomentar e criar condições para a adequação dos locais de produção e fornecimento de refeições às boas práticas para serviços de alimentação, considerando a importância do uso da água potável para consumo; V - restringir a oferta e a venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e desenvolver opções de alimentos e refeições saudáveis na escola; VI - aumentar a oferta e promover o consumo de frutas, legumes e verduras; VII - estimular e auxiliar os serviços de alimentação da escola na divulgação de opções saudáveis e no desenvolvimento de estratégias que possibilitem essas escolhas; VIII - divulgar a experiência da alimentação saudável para outras escolas, trocando informações e vivências; IX - desenvolver um programa contínuo de promoção de hábitos alimentares saudáveis, considerando o monitoramento do estado nutricional das crianças, com ênfase no desenvolvimento de ações de prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e educação nutricional; X - incorporar o tema alimentação saudável no projeto político pedagógico da escola, permeando todas as áreas de estudo e propiciando experiências no cotidiano das atividades escolares. (BRASIL, 2006b).

Tendo-se conhecimento de que é na infância que os hábitos alimentares são formados, faz-se necessário entender fatores determinantes, para que haja a possibilidade de apresentar e realizar sugestões de intervenções educativas efetivas, que provoquem alterações nos padrões alimentares das crianças e conseqüentemente resultem e melhorem substancialmente a sua qualidade de vida. Campos e Zuanon (2004, p. 67) compreendem que:

O período de alfabetização tem papel importantíssimo no desenvolvimento comportamental das crianças, pois nesse momento é que elas começam a conhecer novas realidades, firmam laços de amizade com professores e colegas, começando a acostumar-se ao ambiente escolar e estabelecem novas relações com o mundo. A maioria das crianças permanece muitas horas no espaço escolar, aprendendo novos conhecimentos, que influenciarão nos hábitos familiares adquiridos, os quais se completam e se renovam.

A esse respeito, Albiero e Alves (2007, p. 19) destacam que:

A ampliação do círculo de contato também faz com que a criança passe a tomar suas decisões e tenha suas próprias escolhas alimentares. Além disso, por estar iniciando o processo de afirmação de sua identidade alimentar, representam um grupo ávido por informações, dentre elas, as que dizem respeito aos tipos de alimentos que devem ser ingeridos.

Seja em casa ou na escola, necessariamente, o momento da alimentação envolve diversas representações sociais e culturais, o alimento faz parte do cotidiano dos dois espaços, e ao trabalhar a alimentação de forma pedagógica, em sala de aula, abordando temas específicos, ou através de exemplos, comentários e práticas, o professor tornará esse conhecimento bem mais significativo para o aluno. Sob esse aspecto, Rego (1995) destacou especial atenção em relação à educação escolar, encontrada nas leituras de várias passagens da obra de Vygotski. Rego (1995) destacou, ainda, a coerência da preocupação do pensador com a educação escolar em relação à perspectiva histórica, pois acredita ser fundamental a avaliação das reais condições de ensino-aprendizagem, para que haja o desenvolvimento de determinados tipos de cognição, destacando a importância da alimentação para o desenvolvimento destes. Consubstanciada em Vygotski, Rego (1995, p. 103-104; 107):

[...] chama a atenção para o fato de que a escola, por oferecer conteúdos e desenvolver modalidades de pensamento bastante específicos, tem um papel diferente e insubstituível, na apropriação pelo sujeito da experiência culturalmente acumulada.

Vygotsky afirma que o bom ensino é aquele que se adianta ao desenvolvimento, ou seja, que se dirige às funções psicológicas que estão em vias de se complementarem. Essa dimensão prospectiva do desenvolvimento psicológico é de grande importância para a educação, pois permite a compreensão de processos de desenvolvimento que, embora presentes no indivíduo, necessitam da intervenção, da colaboração de parceiros mais experientes da cultura para se consolidarem e, como consequência, ajuda a definir o campo e as possibilidades da atuação pedagógica.

Assim, a relação educação e alimentação escolar, deve ser compreendida de forma mais ampla que a proposta nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), de utilizar uma abordagem da alimentação e nutrição apenas como um conteúdo transversal. (BRASIL, 1998). Compreende-se que esta deve ser tomada como ferramenta educativa eficaz e indispensável para ser utilizada conjuntamente com outras ferramentas no propósito de se alcançar os fins maiores da educação. Ressaltando-se a importância dos alimentos frequentemente em atividades de sala de aula, ao trabalhar os conteúdos, e não apenas em atividades isoladas, problematizando as necessidades e aproveitando o interesse dos próprios alunos, preparando-os para realizar possíveis transformações na sua própria realidade.

Nessa perspectiva as demonstrações, explicações, justificativas, abstrações e questionamentos do professor são fundamentais no processo educativo. Isto não quer dizer que ele deva "dar sempre a resposta pronta". Tão importante quanto seu fornecimento de informações e pistas, é a promoção de situações que incentivem a curiosidade das crianças, que possibilitem a troca de informações entre os alunos e que permitam o aprendizado das fontes de acesso ao conhecimento. Nesse caso é oportuno que se planejem atividades que envolvam observações (por exemplo, de fenômenos da natureza), pesquisa sobre determinado tema (em casa, na biblioteca, com os parentes, etc), resolução de questões específicas (que podem tentar ser respondidas individualmente, em dupla ou em grupos maiores) ou mesmo proposta

de estudos e preparação de seminários, palestras ou outras apresentações. (REGO, 1995, p. 116, grifo do autor).

Destaca-se, assim, a importância dos conhecimentos de alimentação e nutrição através da educação alimentar e nutricional, para que os escolares desenvolvam uma cultura alimentar saudável dentro e fora das escolas. Nesse sentido, temos como avanço no território das políticas públicas a inserção da educação alimentar e nutricional como tema transversal na última Lei do PNAE, a Lei nº 11.947/2009, tal como disposto em seu art. 2º e 4º, destacados a seguir:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

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

II- A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

[...]

Art 4º - O programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (BRASIL, 2009a, p. 1).

Destacamos a relevância conferida pela Lei do PNAE, Lei nº 11.947/2009, nos artigos mencionados acima, quanto ao atendimento do aluno, conforme a faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica, fortalecendo a questão da equidade, e ainda sobre o reconhecimento da importância e da possibilidade oferecida pelo programa de ir além dos espaços escolares, quanto ao desenvolvimento biopsicossocial e a formação de uma cultura alimentar saudável com a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, através da abordagem do tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

No Portal do FNDE, em Ações Educacionais, justificando a importância da Educação Alimentar e Nutricional (EAN), apontam que:

Em função do índice crescente de sobrepeso e obesidade entre crianças e adolescentes de todas as regiões do Brasil, que resulta em consequências negativas como redução da qualidade de vida, maior carga de doenças, entre outros, verificou-se a necessidade de implementação de novas ações de intervenção nas políticas públicas, com vistas a incentivar uma alimentação adequada e saudável e a prática de atividade física.

Sendo assim, foi instituído no âmbito da CAISAN, em 2011, um comitê intersetorial para discutir ações de Prevenção e Controle da Obesidade. Esse comitê contou com a participação oficial de diversos Ministérios (Desenvolvimento Social e Combate à

Fome, Saúde, Educação – por meio do FNDE, Cidades, Agricultura, Pecuária e Abastecimento), além do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Organização Pan Americana de Saúde/Organização Mundial de Saúde (OPAS/OMS). Também participaram dos trabalhos os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, do Trabalho, da Pesca e Aquicultura e a CONAB.

Como fruto do esforço articulado deste comitê, foi lançado em maio de 2014, o documento intitulado “Estratégia Intersectorial de Prevenção e Controle da Obesidade: Recomendações para Estados e Municípios”, o qual reúne ações que contribuirão para reduzir a obesidade no país. Aliado a esse esforço, temos os eixos do Programa Nacional de Alimentação Escolar: oferta de alimentação saudável nas escolas e Educação Alimentar e Nutricional (EAN,) que são importantes mecanismos de prevenção e controle da obesidade entre crianças e jovens em idade escolar. (BRASIL, [20--?]a, grifo do autor).

Os PCNs constituem o plano curricular oficial para o ensino fundamental brasileiro. Além das disciplinas tradicionais, alcançam seis temas transversais: ética, pluralidade cultural, meio ambiente, trabalho e consumo, saúde e orientação sexual. Devido sua importância, é que o ensino sobre educação alimentar e nutricional tornou-se fundamental, também, para a promoção de saúde, garantindo lugar na escola, compondo o plano nacional oficial de ensino. Conforme Pacheco (2000, p. 140)

[...] a política curricular é a expressão de uma legitimidade e de um poder relacionados com tomadas de decisões sobre seleção, organização e avaliação de conteúdos de aprendizagem, que são a face visível da realidade escolar, e ainda com o papel desempenhado por cada ator educativo na construção do projeto formativo do aluno.

De acordo com o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas:

[...] **Educação Alimentar e Nutricional**, no contexto da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersectorial e multiprofissional que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. A prática da EAN deve fazer uso de abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar. (BRASIL, 2012c, p. 23, grifo do autor).

O Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2012, aponta como uma das diretrizes do PNAE a EAN, destacando que esta objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, a boa saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo. Em sua normativa o PNAE define que a EAN é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersectorial e multiprofissional, visando promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis, no contexto da realização do DHAA

e da garantia da SAN, conforme pode depreender-se: a) o aspecto contínuo caracteriza-se pelas atividades desenvolvidas de forma sistemática no ambiente escolar, tornando rotineira a utilização do tema; b) o aspecto permanente indica que a EAN, por sua relevância social, precisa estar presente ao longo do curso da vida, respondendo às diferentes demandas que o indivíduo apresenta, desde a formação dos hábitos alimentares na primeira infância à organização da sua alimentação fora de casa na adolescência e idade adulta; c) a transdisciplinaridade estabelece que o alimento deve ser trabalhado em todas as disciplinas do currículo escolar de forma transversal, sendo inserido no Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola pelos profissionais da educação, conforme a proposta do aspecto contínuo citado anteriormente; d) o conceito de multiprofissionalismo é a necessidade de realizar um trabalho conjunto com professores, nutricionistas, manipuladores de alimentos, entre outros profissionais, sobre a importância de desenvolver ações de EAN vinculadas às suas atividades em prol da alimentação adequada, dessa forma as ações serão planejadas e executadas de forma integrada; e) a intersetorialidade refere-se a ações conjugadas resultantes da articulação dos distintos setores governamentais, com cada ação sendo executada e devidamente acompanhada pelos órgãos, de acordo com o seu devido papel. Assim, em âmbito federal, o FNDE trabalha com os mais diversos ministérios, secretarias e instituições, visando um diálogo de todas as vertentes sobre alimentação escolar. Da mesma forma isso tem que ser efetuado nos Estados e municípios.

Ainda, conforme o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, podem ser consideradas ações de EAN as que: a) Promovam a oferta de alimentação adequada e saudável na escola; b) Promovam a formação de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a alimentação escolar; c) Articulem as políticas municipais, estaduais, distritais e federais no campo da alimentação escolar; d) Dinamizem o currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação e nutrição; e) Promovam metodologias inovadoras para o trabalho pedagógico; f) Favoreçam os hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis; g) Estimulem e promovam a utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade; h) Estimulem o desenvolvimento de tecnologias sociais, voltadas para o campo da alimentação escolar; i) Utilizem o alimento como ferramenta pedagógica nas atividades de EAN. (BRASIL, 2012c). Estas ações visam o atendimento às Diretrizes da Alimentação Escolar, que são: a) O emprego da alimentação saudável e adequada; b) A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; c) A universalidade do atendimento; d) A participação da comunidade no controle social; e) O apoio ao desenvolvimento sustentável; f) O direito à alimentação escolar;



g) A segurança alimentar e nutricional. Assim a educação nutricional proposta no Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, aconteceria através da construção coletiva do conhecimento, considerando as políticas municipais, estaduais, distritais e federais no campo da alimentação escolar, mediante planejamento didático dinamizando o currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação e nutrição, com integração de toda a equipe da escola, o aluno e a família; tendo como alvo os conteúdos trabalhados de maneira integrada, através de metodologias inovadoras para o trabalho pedagógico.

Por entender que a Escola deve ser um espaço utilizado para o despertar de nova consciência e, sobretudo, proporcionar as condições necessárias, para que se possa alcançar a emancipação dos sujeitos, neste capítulo, buscou-se expressar que a relação Educação e Alimentação Escolar, cada vez mais se estreita e se fortalece ao longo dos anos.

A importância adquirida pela alimentação escolar, no Brasil, decorre de uma estrutura social fortemente marcada pela concentração de renda e desigualdade social, que resulta na negação de vários direitos, inclusive do DHAA, e o espaço escolar, mesmo sendo complexo e considerado um eminente campo de históricas contradições, está sendo utilizado, tanto para atenuar a lacuna deixada pelo Estado, ao negar o DHAA às camadas mais carentes da sociedade, quanto para estimular a formação de uma cultura alimentar e nutricional saudável através do PNAE, no tocante à inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, e sob esse aspecto é importante ressaltar que não podemos conceber o currículo de forma ingênua, e desvinculado de relações sociais de poder, e que devemos concebê-lo, sim, como um vasto território onde podemos estimular a construção de uma sociedade mais justa, através da formação dos sujeitos, pautada por uma cultura de emancipação humana. Portanto, por sua extrema relevância, esse tema deve ser discutido em toda a sua dimensão, continuamente de forma a garantir que a EAN seja trabalhada de forma transversal, interdisciplinar em um processo permanente, permeado pela participação ativa, promovendo sempre a autonomia.

### **3 PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL**

Neste capítulo, a intenção é mostrar a evolução da política de alimentação escolar brasileira, apresentando na primeira seção, os programas de alimentação escolar que já foram desenvolvidos, no Brasil, que precederam o PNAE, considerando, o contexto histórico, suas características e mutações ao longo do tempo. Na segunda seção apresentamos o surgimento do PNAE, e a sua evolução até chegar ao desenho atual.

#### **3.1 Primeiras iniciativas de Alimentação Escolar no Brasil**

A preocupação, quando pensou-se na criação de programas de alimentação escolar no Brasil, era com a desnutrição infantil, resultado de uma somatória de fatores fisiológicos (desnutrição de grávidas, lactantes e crianças), sociais (qualidade de vida das famílias) e econômicos (relacionados à renda e acesso aos alimentos).

No início de tudo, destaca-se a atuação de Josué de Castro, médico e intelectual brasileiro, nascido em 1908 na cidade de Recife-PE, e, falecido em 1973, durante o exílio a que foi submetido pela ditadura militar brasileira, em Paris-FR, que escreveu o livro *Geografia da Fome*, obra de sucesso no Brasil e exterior. Considerada por muitos como pioneira, a obra apresenta a proposta de mapear a fome no Brasil e a discute tanto na forma quantitativa, pela falta total de alimentos, quanto na forma qualitativa, pela ausência de nutrientes e vitaminas importantes para o desenvolvimento humano. Este livro, com sua ampla repercussão internacional, teve relação direta com o início dos primeiros esforços de criação de uma política nacional de alimentação, e com o aumento do interesse nos estudos sobre a área da nutrição no País. Colocou em foco a desnutrição, subnutrição e condição de fome do povo brasileiro, as suas causas e apontou mecanismos para o enfrentamento dessa problemática, inclusive sugerindo como instrumento principal para esse combate, o esclarecimento crítico através da educação, ideia esta com reflexos na atual política de alimentação escolar, através da inserção da educação alimentar e nutricional como disciplina obrigatória no ensino fundamental, conforme se demonstra mais adiante neste trabalho.

Como propostas de instrumentos para solucionar o problema da fome no Brasil, em *Geografia da Fome*, Josué de Castro (1983) indica a necessidade de um conjunto de ações integradas, pois acreditava que apenas a educação não era suficiente para produzir os efeitos necessários, mas destacou a necessidade de um amplo esclarecimento a respeito da situação socioeconômica brasileira, com a revelação do impacto dessa realidade na vida das pessoas, com o intuito de provocar a reflexão sobre as desigualdades existentes na desigual

distribuição de renda, o que influi na questão alimentar da população, que é também, causadora da fome nos brasileiros. A respeito da visão que se tinha do problema e do planejamento das soluções Castro (1983, p. 16) afirmou:

Um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. A maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limita a um dos seus aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema.

Castro (1983) atribuiu as dificuldades para um planejamento eficaz, com soluções específicas para cada dimensão do problema, exatamente à falta do conhecimento da questão como um todo, uma vez que, resulta de várias causas, e os estudos científicos da época apresentavam análises apenas parciais, dificultando uma visão da totalidade, que facilitaria as decisões para a implementação das ações necessárias. Sobre a sua incansável luta para esclarecer aos brasileiros todos os motivos da pobreza e da fome, Josué de Castro (1983, p. 242) argumentou:

Pelo Brasil afora se tem a idéia apressada e simplista de que o fenômeno da fome no Nordeste é produto exclusivo da irregularidade e inclemência de seu clima. De que tudo é causado pelas secas que periodicamente desorganizam a economia da região. Nada mais longe da verdade. Nem todo o Nordeste é seco, nem a seca é tudo, mesmo nas áreas do sertão. Há tempos que nos batemos para demonstrar, para inculcar na consciência nacional o fato de que a seca não é o principal fator da pobreza ou da fome nordestinas. Que é apenas um fator de agravamento agudo desta situação cujas causas são outras. São causas mais ligadas ao arcabouço social do que aos acidentes naturais, às condições ou bases físicas da região.

A visão reducionista de considerar apenas o clima como única causa dos problemas da pobreza e da fome inquietava Castro (1983), portanto, *Geografia da Fome* objetivava, principalmente, produzir um rol de conhecimentos para revelar a imagem da pobreza e da fome em sua totalidade e não apenas sob o aspecto natural. O autor defendia que as questões políticas, sociais, econômicas e culturais deveriam ser consideradas também, pois têm relação direta com o desenvolvimento regional.

Amparado em seu conhecimento teórico-científico, Josué de Castro (1983), nesta obra, diagnostica os problemas e prescreve ações valendo-se da Ciência Geográfica e do método da Geografia Humana, permeadas por uma proposta educativa. O momento era favorável para estudos como esse, pois havia a dualidade entre a existência de problemas graves, ainda sem solução, e um projeto de um novo Brasil, sendo criado com ideias importadas de outros países, onde a proposta era a de desenvolvimento com o custo bancado pelo sacrifício do povo. Opostamente, *Geografia da Fome* mostrava a ideia de desenvolvimento passando primeiramente pela alimentação adequada de toda a população. O

subtítulo da obra, o *dilema do pão e do aço* representa a dicotomia entre o individual e o coletivo, o público e o privado que amarram o desenvolvimento do País. A esse respeito, Castro (1983, p. 282) destacou:

Ao promover o desenvolvimento econômico do país fica o Governo um tanto perplexo diante do dilema do pão ou do aço, ou seja, de investir suas escassas disponibilidades na obtenção de bens de consumo ou de concentrá-las na industrialização intensiva, sacrificando durante um certo tempo as aspirações da melhoria social da coletividade. A tendência predominante entre os economistas é de que se deve concentrar de início todo o esforço no aço, ou seja, na industrialização, obrigando-se a coletividade a participar com seu sacrifício na obra de recuperação nacional. É o que se chama de pagar o custo do progresso indispensável á emancipação econômica.

Nesta passagem da Obra, o autor indica questões políticas, sociais e econômicas exercendo influência direta nas condições de vida das pessoas, uma vez que, por decisão política, a coletividade participaria com o seu sacrifício para a recuperação do Brasil, pagando assim o custo pelo desenvolvimento e, conseqüentemente, pela emancipação econômica.

Josué de Castro (1983) mostra, em *Geografia da Fome*, que o cerne da questão não é natural, mas social, e diz que a quantidade de famintos no mundo depende das decisões políticas e não das manifestações naturais. Tanto o pensamento do autor, acerca das causas da fome, que provoca uma reflexão crítica voltada para a sociedade, quanto a sua proposta de proporcionar o esclarecimento, para que se tenha um melhor entendimento sobre a temática da fome, ainda permanecem atuais, e ao apontar diretrizes para a elaboração de um verdadeiro projeto de emancipação, Castro (1983) contribui com a busca das condições adequadas para o desenvolvimento humano.

Nesse sentido, a partir da segunda metade da década de 30, com a finalidade de influenciar na alimentação da classe trabalhadora, o Governo Vargas, adotou duas medidas como parte de sua política trabalhista. Conforme Silva e Silva (1995, p. 87), a primeira medida foi através da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, Vargas, instituiu 22 Comissões de Salário Mínimo, compostas entre 5 a 11 pessoas, para elaborar um estudo minucioso sobre as características regionais do País com o objetivo de estabelecer o valor dos Salários Mínimos Regionais. O País foi dividido em 22 regiões, correspondentes aos 20 Estados, ao DF e ao território do Acre e, também, em sub-regiões num total de 50, competindo às Comissões a avaliação das condições e necessidades da rotina de vida das regiões e sub-regiões, bem como dos salários ali praticados. A partir daí surgiu o salário mínimo, que deveria “[...] satisfazer às necessidades normais do trabalhador e sua família.” (BARBOSA; PESSÔA; MOURA, 2015, p. 22). A segunda medida foi a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940, tendo como incumbência a instalação de refeitórios nas empresas maiores,

o fornecimento de refeições para as empresas menores, a venda de alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa, proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população. O SAPS expandiu-se mais no Estado Rio de Janeiro, onde ocorreram outras ações e até houve a criação de um programa de desjejum escolar com refeições à base de leite, frutas e pão, somando 450 cal. A esse respeito:

O SAPS expandiu-se mais no Rio de Janeiro onde, em 1945, mantinha seis restaurantes populares e fiscalizava 42, distribuía refeições quentes em caminhões térmicos a mais de 50 firmas e oferecia um programa de *desjejum escolar* com refeições à base de leite, frutas e pão, somando 450 cal. (SILVA; SILVA, 1995, p. 87).

Ainda em 1945, foi instalada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), as atribuições de definir a política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira estimulando e acompanhando campanhas educativas, e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados. Neste período, como medidas intervencionistas, surgem políticas de suplementação alimentar materno-infantil, entre elas a alimentação escolar como a do programa de desjejum escolar do Rio de Janeiro, citado anteriormente. Entretanto, somente no início de 1950, é que o Governo Federal começa a pensar na alimentação escolar como um programa público, financiado e coordenado pela União, em articulação com os demais entes federados, Estados, municípios e DF.

Com ações beneficentes e voluntárias das Caixas Escolares, na primeira metade do século XIX, em 1954, o governo brasileiro cria o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), sob a responsabilidade da CNA, que atuava de forma autônoma, desde o seu desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), em 1953, até vincular-se ao MEC, em 1955.

A publicação do Decreto nº. 37.106, de 31 de março de 1955, formalizou o PNME da CNA como Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME)/MEC/CNA, responsável pela distribuição de alimentos (leite em pó + vitaminas A e D lipossolúveis) doados pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI) da Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), aos Estados mais pobres.

O FISI tinha como meta contribuir para a diminuição da desnutrição em países da América Latina, entre eles o Brasil. Posteriormente o programa foi nacionalizado, e as

doações passaram a ser feitas pela *United States Agency for International Development*<sup>10</sup> (USAID), com a inclusão de novos produtos doados e comprados com preços mais baixos por se tratarem de excedentes Norte-Americanos. Assim sendo,

Embora o fornecimento de leite pela USAID tenha passado por cortes, entre 1963, e 1964 devido à instabilidade política do país, foi retomado, em 1965, quando foram enviados também outros alimentos como trigo (laminado e farinha), farinha de milho, manteiga, óleo vegetal e queijo, para implantar o programa “Almoço escolar”, que deveria ser complementado por estados e comunidades locais com verduras e alimentos ricos em proteínas, para constituir uma refeição completa. (STEFANINI, 1997, p. 38, grifo do autor).

Com a ajuda internacional, na década de 1960, muitas ações foram tomadas para tentar resolver os problemas da alimentação, Segundo Silva e Silva (1995, p. 88) entre 1968-1969, só a *Food for Development* doou 187.000 toneladas, “[...] em boa parte distribuídas, através de programas de atenção materno-infantil, assistência ao trabalhador e organizações religiosas”. Ações objetivando a educação nutricional e a produção de alimentos em domicílio e nas escolas também foram implantados, através de programas, na Paraíba e, posteriormente em outros Estados do Nordeste, do Centro e do Sul. Nesta época, de todos os programas, o de merenda escolar foi o único programa a dar resultados e ter sobrevivido, porém, durante o período, surgiram muitas informações que não deixaram dúvida quanto à situação grave da alimentação, no Brasil, ao longo dos anos. A esse respeito Silva e Silva (1995, p. 89, grifos dos autores) afirmaram:

Os numerosos inquéritos conduzidos pela CNA em diversas regiões do país; os estudos de Waterlow & Vergara (1955) e Parahym (1958); o inquérito do *Interdepartmental Committee on Nutrition for National Development* em cinco estados do Nordeste (1963); os trabalhos do grupo de Nelson Chaves, na Zona da Mata (1965-1966); e o Estudo do Consumo Alimentar, pela Fundação Getúlio Vargas (1961-1963), todos apontavam para altos índices de desnutrição rural e urbana, com déficit calórico e protéico acompanhado de anemia e, ao menos em algumas regiões do Nordeste, hipovitaminose A. Paralelamente, um amplo estudo do Ministério da Saúde, em 1955, identificava o bócio endêmico como grave problema de saúde pública.

Esses inquéritos, estudos e trabalhos evidenciavam que os problemas de saúde do povo brasileiro, em sua grande maioria, ocorriam em função da deficiência da sua alimentação e eram os indícios da necessidade de medidas eficazes urgentes em face à gravidade do problema social do País.

Convém destacar que, em 31 de março de 1964, ocorreu o golpe militar e o início do regime militar no Brasil. Em relação à alimentação escolar, houve a manutenção da visão assistencialista que orientou as ações de um governo autoritário sem nenhum espaço para questionamentos. Nesse período, o governo sinaliza a perspectiva de extinção do programa, as

<sup>10</sup> Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

escolas deixaram de ter uma política educacional voltada para o atendimento das classes populares, dando lugar a práticas assistencialistas. Ocorreram muitas disputas por recursos para programas sociais, inclusive para a alimentação escolar, sendo que os não simpatizantes a intitulavam como um programa *ladrão de verbas*, por ser desenvolvido com recursos da educação. Foram firmados acordos internacionais com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Programa Alimentos pela Paz (PAP), ou *Food for Peace*, havendo a introdução de novos produtos como frutas secas, peixe seco, trigo laminado, bulgor, farinha de trigo, fubá, manteiga, óleo vegetal e queijo, comprados e doados a baixo custo, pois eram provenientes do *boom* da revolução verde, ocorrida principalmente nos países desenvolvidos.

O governo militar priorizava a continuidade da política de crescimento do país com base no endividamento. As condições de miséria e fome, no Brasil, foram seriamente agravadas, o que prova a necessidade de maior atenção às políticas de caráter assistencialista que tinham como foco os desnutridos, os que estavam abaixo da linha de pobreza. De acordo com Vasconcelos (2005, p. 444):

Dados sobre a distribuição da renda atestavam que, além de crescer e não ser dividido, o bolo prometido pelos primeiros governos da Ditadura Militar, instalada, em 1964, havia se reconcentrado. A degradação das condições de vida das massas trabalhadoras excluídas do processo de crescimento econômico foi atestada por vários estudos. Em 1974/1975, o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF) atestava que 67% da população apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Como consequência, 46,1% dos menores de cinco anos, 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino e 26,4% do feminino apresentavam desnutrição energético-proteica.

A precarização das condições de vida e a desnutrição dos brasileiros das classes populares foram alguns dos principais reflexos dessa política. Os trabalhadores foram excluídos do processo de crescimento econômico de forma contrária ao prometido inicialmente pelo governo da ditadura militar, que se comprometeu em realizar uma redistribuição de renda mais justa, o que de fato não ocorreu.

Segundo Coimbra e outros (1982), as doações internacionais de alimentos foram se tornando escassas, o que contribuiu para a criação de indústrias alimentícias brasileiras, tais como: as de alimentos formulados industrialmente (sopas, mingaus, milkshakes), para atender à demanda dos programas de alimentação desenvolvidos nessa época.

Esses produtos formulados tinham vantagens operacionais que otimizavam os lucros, e por isso, tinham custo e preços mais baixos e, além disso, tinham regularidade da oferta, baixa perecibilidade, facilidade de transporte, facilidade de armazenamento e simplicidade de preparo.

O autor ressalta que os alimentos produzidos eram pobres em sabor e qualidade nutricional, pois atendiam a outros objetivos que não os nutricionais e educacionais e tinham como objetivo contribuir para assegurar o fortalecimento da indústria alimentícia nacional.

No ano de 1972, conforme apontam Silva e Silva (1995) ocorreu a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao MS, com a incumbência de assistir ao governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição; estimular pesquisa científica de apoio; propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), promover e fiscalizar a sua execução e avaliar os resultados. O PRONAN elegeu como meta alcançar as gestantes, nutrízes e crianças até sete anos, na população de baixa renda e os escolares de sete a 14 anos. O primeiro PRONAN (1973-1974) foi descontinuado por problemas administrativos, ocasionando a criação do PRONAN II (1976-1979), este, apresentou o primeiro modelo de uma política nacional de alimentação, com a inclusão de suplementação alimentar, do combate às carências específicas, do amparo ao pequeno produtor rural, da alimentação do trabalhador, da capacitação de recursos humanos e do apoio à realização de pesquisas. Embora O PRONAN III tenha sido planejado para o período 1982-1985, prevendo medidas inovadoras como a criação de um Fundo Nacional de Alimentação e Nutrição e a transformação do INAN em empresa pública, não chegou a ser implantado e o PRONAN II foi mantido até 1990, quando foi praticamente extinto. A merenda escolar, que posteriormente se tornaria o PNAE, e outros 10 programas e ações de alimentação e nutrição foram implantados, pelo PRONAN e, em 1975, foi assinado um convênio INAN/Banco Mundial (BM) para apoiar o Programa de Nutrição Brasil, que foi destinado a testar formas e canais de intervenção, promover pesquisa e treinamento, e ainda desenvolver capacidades técnica e gerencial.

Desses programas, apenas Nutrição em Saúde, Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB), Incentivo ao Aleitamento Materno (PIAM), Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCN) e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SIVAN) permaneceram sob o comando do INAN. Os programas de PCA, Alimentação do Trabalhador (PAT), PNAE e dos Irmãos do Escolar, PNLCC e Programa de Alimentação Popular, ficaram aos cuidados de outros Ministérios.

Considerando a *redemocratização*, no Brasil, que se inicia timidamente no governo do então Presidente Ernesto Geisel (1974-1979), com o período de abertura política, e de recuperação das instituições democráticas, suprimidas pelo Regime Militar, instituído em 1964, com imposição de regime de exceção e de censura às instituições nacionais, com o fim



da ditadura militar teve início um novo contexto histórico que foi denominado de Nova República com a eleição indireta de Tancredo Neves e seu vice José Sarney, reacendendo a esperança dos brasileiros, que vislumbraram tempos melhores. Nesse período, os discursos resgatam a esperança de liberdade política, da dívida social e da justiça social do país para com a sociedade brasileira. Tentava-se despertar na população a ideologia de pacto social, com o intuito de desviar a atenção das relações de classe e de poder que marcaram a sociedade do país, a retomada do crescimento econômico e a criação de novos empregos, com a finalidade de destacar o maior objetivo das políticas econômicas e sociais.

Com a esperança de novos tempos, os brasileiros acompanharam a ampliação e o aperfeiçoamento dos programas sociais oriundos das reformas estruturais, iniciadas no começo da década de 1970, a criação de mais políticas sociais compensatórias que, aparentemente, buscavam reduzir os impactos das desigualdades sociais e o combate às mazelas da sociedade brasileira, mas que, verdadeiramente atendiam às recomendações do BM, onde as reais intenções estavam camufladas, pois, realmente objetivavam, principalmente, a imposição de uma economia que proporcionasse o pagamento dos empréstimos concedidos. Percebe-se neste ponto evidências do princípio da política neoliberal que se desenvolveria nos anos seguintes, mas, apesar disso, o programa de alimentação escolar do governo resistiu às turbulências do período, foi aperfeiçoado e recebeu ajustes importantes que possibilitaram a evolução para o desenho atual, conforme apresentamos a seguir.

### **3.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**

No sentido do aperfeiçoamento dos programas sociais, medidas importantes foram tomadas, no final da década de 1970, que foram determinantes, para que o objeto deste estudo atingisse a importância e as proporções atuais. Nesta sessão apresentamos o PNAE desde o seu surgimento e as mutações ocorridas ao longo dos anos, até o seu desenho atual.

O PNAE recebeu este nome, em 1979, em substituição à Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Como resultante da crise, nessa época, ocorreu a criação do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), em 1982, cujos recursos possibilitaram o financiamento dos programas de suplementação alimentar, entre os quais se destacavam o PNAE e o PAT e, em 1983, passa a ser gerenciado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que foi criada a partir da fusão do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE), com a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME), através da Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Nesse período, destaca-se o centralismo autoritário na condução da

política de alimentação, uma vez que todas as decisões eram tomadas sem a participação dos municípios e Estados, e o planejamento das ações do programa era definido apenas pelo Governo Federal. Nesse formato não havia espaço para a participação dos que seriam atendidos pelos programas. Em decorrência desta ação centralizadora, são registrados problemas com o transporte, os produtos muitas vezes não chegavam ao destino, ou chegavam com validade vencida, ocorrendo também armazenamento inadequado, que provocavam a deterioração dos alimentos. Não existia preocupação pedagógica com a merenda escolar, não se colocavam questões como a compra, distribuição, consumo, participação social, sendo frequente a interrupção das atividades pedagógicas, para que acontecesse o momento da merenda.

O PNAE, efetivamente foi criado no contexto do Governo Militar, contudo, somente com a promulgação da CF Brasileira, de 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do Ensino Fundamental, uma vez que o mesmo foi considerado um programa suplementar à política educacional, considerado como a base para a descentralização dos programas de alimentação.

Com o processo de descentralização em vigor no país, Abreu (1996), destaca que, em 1993, tem início a descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para Estados e municípios, buscando elevar o desempenho do Programa e possibilitar a introdução de mudanças no processo de aquisição dos alimentos, implantar a produção alternativa, além de incentivar o consumo de produtos básicos in natura e semielaborados, para melhorar os cardápios, diversificando os alimentos, proporcionando melhor aceitação pelos alunos.

De acordo com o discurso oficial, as ações do PNAE se voltavam principalmente para a distribuição e oferta de uma alimentação mais saudável, que fosse economicamente favorável para as comunidades, através do estímulo a aquisição dos alimentos, valorizando os produtos característicos das regiões. A aquisição de produtos regionais e oriundos da agricultura familiar foi concretizada com a promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que descentralizou as ações do PNAE, transferindo algumas dessas ações para os Programas Estaduais de Alimentação Escolar (PEAES) e PMAES, criados através dessa Lei acima referida. (BRASIL, 1994).

A partir de então, os recursos federais destinados ao financiamento da alimentação escolar passam a ser transferidos diretamente aos Estados e municípios com vistas a garantir a implementação local de seus programas, o que, segundo o desenho do PNAE, deveria ter como foco a formação de hábitos alimentares saudáveis, em respeito às tradições alimentares da comunidade, dinamização da economia regional e local. A Lei dispunha sobre a

contrapartida financeira dos Estados e municípios para apoiar os custos indiretos do Programa, tais como: transporte, armazenamento, gás etc., de modo a garantir a oferta regular das ações do programa. Também seria obrigatória a criação de CAEs em cada localidade com a atribuição de fazer o controle social, mediante o acompanhamento da operacionalização do Programa.

De acordo com as orientações para institucionalização, o PNAE seria um programa socioeducacional a ser coordenado pelo FNDE/MEC, responsável pela sua normatização, coordenação, monitoramento e controle, que definiriam seus objetivos, diretrizes e princípios, financiariam os programas estaduais e municipais e fiscalizariam a aplicação dos recursos.

Dentre os objetivos que orientavam o funcionamento do PNAE destacam-se: contribuir para aprendizagem e rendimento do aluno com a oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais diárias em, pelo menos, 15%, contendo um mínimo de 350kcal - quilocalorias e 9g - gramas de proteínas, durante a permanência na escola; o aprimoramento dos hábitos alimentares; a melhoria das condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem; realizar ações de educação nutricional integrada ao projeto pedagógico; redução dos índices de repetência e evasão escolar; contribuir para dinamizar a economia local; respeitar hábitos regionais e contribuir para alcançar a sustentabilidade.

Em seu desenho atual o PNAE é uma política pública, gerenciada pelo FNDE e, conforme a *Cartilha Nacional da Alimentação Escolar 2015*, publicada pelo MEC: que orienta a implementação das ações do PNAE nos Estados, municípios e respectivas escolas, é “[...] considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo, no que se refere ao atendimento universal aos escolares e de garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável.” (BRASIL, 2015, p. 9). É considerado o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de SAN. Atende, segundo os princípios do DHAA e da SAN, todos os alunos matriculados na educação básica das escolas públicas, federais, filantrópicas, comunitárias, indígenas e confessionais do país, desde que estas entidades estejam cadastradas no censo escolar e sejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Teve um considerável aumento na abrangência do atendimento nos últimos anos, saindo de pouco mais de 33 milhões, em 1995, para mais de 42 milhões de escolares atendidos em 2014, e consequente aumento do volume de recursos repassados pelo FNDE para os Estados, municípios e DF, chegando a 3,6 bilhões de reais no ano de 2014.

A operacionalização do PNAE fundamenta-se na descentralização de recursos financeiros para as escolas federais e na transferência automática em conta corrente específica

para as demais entidades executoras. Para a execução dos recursos do PNAE, é organizada uma rede de parceria formada, principalmente, pelo FNDE, pelas Entidades Executora (EEx) (secretarias estaduais e distrital de educação, prefeituras e escolas federais), pelos CAEs e pelos órgãos de controle interno, como a Controladoria Geral da União (CGU), e de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP), sendo que o dado utilizado para fundamentar o repasse de recursos é o número de alunos registrado no Censo Escolar no ano anterior ao do atendimento. Para operacionalizar o PNAE, as EEx podem fazer opção por 4 (quatro) formas de gestão, Centralizada, Semi-descentralizada, Terceirizada e Descentralizada (também conhecida por escolarização). Na forma centralizada os recursos financeiros são enviados diretamente às EEx pelo FNDE, por meio de depósitos em contas específicas, abertas para receber os recursos do PNAE. As EEx compram os alimentos de acordo com as regras estabelecidas pela legislação pertinente e distribuem para sua rede escolar. Na forma semidescentralizada o repasse de recursos financeiros é idêntico à gestão centralizada, ou seja, eles são depositados em contas específicas das EEx, porém a execução pode acontecer das seguintes formas: A EEx compra e distribui os gêneros alimentícios não perecíveis para todas as escolas de sua rede e repassa parte dos recursos financeiros para as escolas adquirirem os gêneros alimentícios perecíveis ou A EEx compra e distribui todos os gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis) para as escolas localizadas nas zonas rurais, mas repassa o recurso financeiro, para que as escolas da zona urbana comprem os gêneros alimentícios. Na Escola urbana, temos duas situações possíveis: na primeira, a compra e distribuição de alimentos não perecíveis para todas as escolas, sendo repassado o restante dos recursos, para que as escolas comprem alimentos perecíveis; na segunda situação, a EEx repassa integralmente os recursos financeiros às escolas, para que elas comprem todos os gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis). Já na Escola rural temos uma única situação que é a compra e a distribuição de todos os gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis).

Na forma terceirizada, o FNDE repassa os recursos financeiros para as EEx, porém, as entidades executoras contratam empresa especializada em fornecimento de alimentação, por meio de licitação, para atender aos alunos das escolas públicas, declarados no Censo Escolar. Portanto, a EEx pode terceirizar o serviço de alimentação escolar para o atendimento de toda ou parte de sua rede de ensino, conforme o seu interesse. Neste caso, como os recursos do PNAE só poderão ser utilizados para a compra de gêneros alimentícios para serem utilizados na preparação dos alimentos, os gastos com a contratação da empresa, a distribuição das refeições, o pagamento dos profissionais envolvidos com a preparação dos

alimentos, entre outras despesas, serão assumidas obrigatoriamente pelas EEx, ficando assim, os recursos do programa para pagar exclusivamente os alimentos fornecidos pela empresa contratada. Na forma descentralizada, o FNDE repassa os recursos 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. O FNDE não pode repassar diretamente os recursos financeiros para as escolas. As secretarias estaduais e distrital de educação e as prefeituras municipais, se quiserem, podem fazer o repasse, de acordo com o disposto no art. 1º, parágrafo 6º, da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Nesse artigo está disposto que: “É facultado aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios repassarem os recursos diretamente às escolas de sua rede, observadas as normas e os critérios estabelecidos, de acordo com o disposto no art. 11 desta Medida Provisória.” (BRASIL, 2001, p. 6). (Tabela 1).

**Tabela 1 - Dados físicos e financeiros do PNAE**

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

**Fonte:** BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados físicos e financeiros do PNAE.** Brasília, DF, [20--?]b. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2015.

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

O FNDE efetua a transferência dos recursos financeiros do PNAE, em até dez parcelas, diretamente às EEx, devendo estas adotarem um conjunto de providências (medidas), de acordo com a Resolução CD/FNDE nº 33, de 24 de agosto de 2006, para que as escolas, creches e pré-escolas de sua rede (estadual ou municipal) possam atender diretamente aos alunos matriculados. Podemos citar como principais medidas: 1. Delegar formalmente a competência aos dirigentes máximos dessas instituições, observando se essas possuem estrutura adequada para realizar todo o procedimento necessário para a aquisição dos gêneros alimentícios, armazenamento adequado e controle de estoque; 2. Transformar, por meio de ato legal que esteja em conformidade com as constituições estaduais e as leis orgânicas do DF e municípios, esses estabelecimentos de ensino em entidades vinculadas e autônomas, ou seja, unidades gestoras; 3. Responsabilizar as unidades executoras (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar e similares) pelo recebimento dos recursos financeiros do PNAE; 4. Orientar as unidades executoras a abrirem contas específicas em instituição financeira oficial nacional ou de caráter regional ou, na falta dessas, em agência bancária local; 5. Efetuar o repasse dos recursos financeiros recebidos do FNDE, à conta do PNAE, aos estabelecimentos de ensino no prazo máximo de cinco dias após o crédito; 6. Orientar as instituições de ensino na execução do PNAE, acompanhando todo o processo, inclusive a prestação de contas. (BRASIL, 2006a). É importante destacar ainda que as escolas mantidas por entidades filantrópicas serão atendidas pelo PNAE mediante o cadastramento no Censo Escolar do ano anterior ao atendimento, a apresentação do número do registro e do certificado de entidade de fins filantrópicos, emitidos pelo CNAS, bem como da declaração do interesse de oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados. (BRASIL, 2006a).

Os Estados podem delegar competência, para que os municípios, que possuem escolas estaduais, recebam a parcela dos recursos financeiros correspondentes a esses alunos. Entretanto, isso somente ocorrerá se os municípios assinarem um termo de anuência ou permissão com o respectivo Estado. O Estado, por sua vez, encaminhará o termo ao FNDE durante o mês de janeiro de cada exercício. No caso específico do PNAE, é o termo de anuência ou permissão que autoriza o FNDE a repassar a parcela dos recursos financeiros para a conta do município, correspondente aos alunos das escolas estaduais que se localizam em sua área de jurisdição. Uma vez que o Gestor Municipal aceite receber a parcela dos recursos financeiros na conta do PNAE, referente aos alunos matriculados nas escolas estaduais localizadas em sua área de jurisdição, essa anuência somente poderá ser revista para o próximo exercício. Desse modo, a prefeitura fica obrigada a atender aos alunos da rede

estadual nas mesmas formas e condições estabelecidas para o atendimento dos alunos da rede municipal. Além do repasse federal, alguns Estados e municípios ainda complementam os recursos para a alimentação escolar, pois, na maioria das vezes, apenas o que é repassado não é suficiente para a execução do Programa. Cada município e Estado tem autonomia para decidir sobre a sua complementação para a alimentação escolar, variando de acordo com a arrecadação e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>11</sup> aprovada. Lembre-se que o recurso previsto pela CF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que estabelece que anualmente a União aplicará nunca menos do que 18%, e os Estados, DF e os municípios 25% da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, não contempla os recursos para a Alimentação Escolar.

O Salário-Educação foi criado em 1964, através da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental). Oriunda do Salário-Educação, surgiu a verba Quota Estadual do Salário Educação (QESE) que pode ser utilizada para compra de gêneros alimentícios para a Alimentação Escolar. Os recursos da verba QESE provém de uma contribuição obrigatória, feita pelas empresas empregadoras, da ordem de 2,5% sobre a folha de pagamentos. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o recolhedor deste tributo, que é depositado pelas empresas. Esses recursos são repassados para o Tesouro Nacional que fica com 1/3 do total e destina os 2/3 restantes aos Estados da Federação. Legalmente, no mínimo 50% da QESE que fica com os Estados e deveriam ser divididas proporcionalmente aos seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados, sendo este recurso destinado exclusivamente a gastos municipais e estaduais com o ensino fundamental, excetuando-se o gasto com pagamento de pessoal. Destaque-se uma característica deste recurso, que é a flexibilidade de seu uso, pois a única obrigatoriedade de aplicação da verba QESE é com transporte de alunos, o restante pode ser utilizado em qualquer área que resulte na melhoria do ensino fundamental, incluído aí a possibilidade do uso da verba QESE para o gasto com Alimentação Escolar. Os recursos federais para o PNAE, obrigatoriamente, devem ser utilizados exclusivamente para a compra de alimentos, seguindo o disposto na Lei de Licitações. Não sendo permitido a sua utilização para qualquer outro fim, tal como o pagamento de pessoal para o preparo da Alimentação Escolar. A compra de alimentos

---

<sup>11</sup> É na LOA que o governo define as prioridades contidas no Plano Plurianual (PPA) e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e municípios.

também deve obedecer ao que está previsto em lei, ou seja, devem ser utilizados no mínimo 70% desses recursos na aquisição de produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares do local atendido.

Quanto aos recursos, é importante dizer que o PDDE, como suporte, destina anualmente, através do FNDE, recursos financeiros, em caráter suplementar às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do DF e às escolas privadas de Educação Especial (EE), que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, objetivando a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas atendidas, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, utilizando como referência o censo escolar do ano anterior ao do repasse.

A compra dos gêneros alimentícios deverá observar os critérios e modalidades previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Quando da abertura de processo licitatório, as Unidades Requisitantes das Entidades Executoras (instâncias encarregadas de realizar as licitações) deverão fazer a adequada caracterização do objeto da compra. (BRASIL, 1993).

As modalidades para aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar são a *Compra Direta* (dispensa licitação), para valores de até R\$ 8.000,00; a *Carta Convite*, para valores de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00, que é a Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa; a *Tomada de Preços*, para valores de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00, que é a modalidade de licitação entre interessados, onde o anúncio de Abertura de Edital é feito no mínimo com 15 dias de antecedência e o fornecedor será escolhido entre clientes cadastrados que apresentarem orçamento de menor valor; a *Concorrência Pública*, para valores acima de 650.000,00, que é a modalidade de licitação entre interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto, onde o anúncio de Abertura da Concorrência deverá ser feito com, no mínimo, 30 dias de antecedência e a escolha é pelo fornecedor que apresentar proposta de menor valor e que atender a todas as especificações contidas no Edital; o *Registro de Preço*, para valores estipulados pela Unidade Requisitante, com base na previsão de compras. Seguem os procedimentos da modalidade: *Concorrência*. O Registro de Preço possibilita à Entidade



Executora uma série de vantagens: permite que a programação se torne mais flexível, evitando os demorados processos licitatórios mensais e permite que a compra e o fornecimento dos produtos sejam feitos na medida em que houver necessidade, reduzindo assim o custo de armazenamento e imobilização de capital. Pelo Sistema de Registro de Preços (SRP) a EEx não está obrigada a contratar os produtos que têm seu preço registrado. Porém, quando for necessário efetuar a compra, deve-se antes consultar o mercado, para comparar com o preço registrado. Em caso de realização da compra, basta solicitar os alimentos desejados ao fornecedor que apresentou o menor preço. E a quantidade máxima a ser comprada é a que foi estabelecida pela Unidade Requisitante durante a definição do objeto da licitação; o *Pregão*, sistema que pode ser adotado para os mesmos tipos de compras realizados por meio de registro de preço, concorrência, tomada de preços e convite. A Unidade Requisitante deverá estabelecer, de forma clara e precisa, o objeto a ser adquirido, contemplando todas as suas características, além de determinar a quantidade exata. Para participar do pregão, os interessados apresentam propostas e lances, em sessão pública, e as propostas de menor preço e as ofertas até 10% superiores são selecionadas.

As regras do pregão inovam com a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes. Esta inversão permite que seja examinada somente a documentação do participante que apresentou a melhor proposta, evitando o exame prévio da documentação de todos os participantes; *Pregão Eletrônico*, algumas administrações públicas têm investido na informatização dos processos de aquisição, gerando redução de custos, tanto pelo aumento da concorrência (já que um número maior de empresas toma conhecimento das oportunidades de negócios), quanto pela diminuição do fluxo de papéis em circulação na administração pública. A informatização permite também o acompanhamento dos gastos pela população, por meio da Internet, o que torna o processo mais transparente e possibilita maior controle social. O Pregão Eletrônico, por exemplo, caracteriza-se por ser inteiramente realizado utilizando-se de recursos da informática. Por meio da Internet são registrados os editais para a aquisição de bens e serviços.

Os fornecedores poderão oferecer suas propostas iniciais de acordo com hora e data prevista no edital. No horário especificado as propostas são abertas e o pregoeiro e os representantes dos fornecedores entram numa sala virtual de disputa. Em seguida, partindo-se do menor preço cotado nas propostas iniciais, os fornecedores oferecerão lances sucessivos e de valor decrescente, em tempo real, até que seja proclamado o vencedor (aquele que tiver apresentado o menor lance), sendo o aviso de fechamento emitido pelo sistema.

Como a gestão do PNAE pode beneficiar a economia local, todo o sistema de compras da administração pública é regido pela Lei nº 8.666/1993. Esta Lei procurou moralizar a forma como o poder público se relacionava com os seus fornecedores, o que levou a um extremo rigor no tratamento dos processos de licitação. A Lei trata de forma igual a contratação de obras e serviços, assim como a compra de alimentos para a merenda escolar, o que pode dificultar bastante a execução da diretriz de compra preferencial de alimentos junto a produtores agrícolas e ao comércio local na Utilização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar. Outra possibilidade é fazer uso do PAA, lançado em julho de 2003 pelo Governo Federal com o objetivo de incentivar a produção dos pequenos agricultores. A proposta do PAA é garantir recursos para os agricultores familiares comercializem sua safra por meio da compra dos produtos pelo Governo Federal. Os alimentos adquiridos pelo governo serão utilizados em programas de segurança alimentar nos municípios e o excedente será direcionado para recompor estoques estratégicos. O governo instituiu o PAA por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Aproveitando a estrutura proporcionada pelas Centrais de Compras e, considerando a possibilidade de compra governamental apoiada pelo PAA, é possível lançar um programa de hortas urbanas individuais ou comunitárias, aproveitando espaços ociosos, terrenos municipais e outras áreas de pouco uso dentro do perímetro urbano para a produção. Pode-se também fazer um esforço para retomar a pequena agricultura local ou regional, que muitas vezes acaba sendo deixada de lado em função de um sistema de compras centralizado na mão de algumas empresas fornecedoras. Além de ter uma finalidade produtiva, um programa dessa natureza permitiria a realização de trabalhos comunitários ligados à educação, saúde e capacitação de jovens.

Convém destacar que o PNAE trouxe apoio para a agricultura familiar, através da possibilidade da aquisição de gêneros alimentícios para o programa, formalmente, a partir de 2009 com a Lei nº 11.947, que criou uma ligação institucional entre os produtores agrícolas e/ou suas organizações locais ou regionais e o programa. No art. 14º dessa Lei, é disposto que, no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos Estados e municípios, devem ser utilizados para comprar gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de organizações destes. (BRASIL, 2009a). A Lei nº 11.947/2009 criou um novo mercado para a agricultura familiar, o da alimentação escolar, proporcionando maiores oportunidades de organização e crescimento para o setor, tendo como principal vetor a parceria na implementação desta legislação, entre o FNDE e a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A Lei nº 11.947/2009 foi regulamentada através da Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de

julho de 2009, que regulou os repasses de recursos federais para a alimentação escolar, com a previsão de aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio de Chamadas Públicas, “[...] esta se torna, assim, o instrumento mais objetivo para implementar parte do que está previsto na Lei nº 11.947/2009, por proporcionar o primeiro contato, legal, entre prefeituras e agricultores(as).” (MALINA, 2012, p. 16).

A chamada pública é a forma legal de aquisição de produtos sem a necessidade de realização de licitação, devendo simplesmente, divulgar amplamente a chamada com um mínimo de informações necessárias para os interessados no fornecimento. A participação da chamada pública pode ser de forma individual ou através das organizações dos agricultores, quer sejam formais ou não, tais como associações e cooperativas. Porém, como habilitação, o agricultor familiar ou organização deverão apresentar documento comprobatório da sua atividade de agricultura familiar. A Lei nº 11.947/2009 previa inicialmente o limite máximo para a aquisição dos produtos da agricultura familiar o valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), por ano para cada agricultor ou organização. Esse limite máximo foi alterado através da Resolução CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012, que modificou a redação dos art. 21º e 24º da Resolução CD/FNDE nº 38/2009<sup>12</sup>. Com essa alteração, o limite de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar passou de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por agricultor ou organização, anualmente. (BRASIL, 2012a). Os gêneros alimentícios adquiridos para o programa de alimentação escolar deve obedecer a um cardápio específico, elaborado por nutricionista, tendo como prioridade a utilização de alimentos agroecológicos e orgânicos, e esses produtos poderão ter seus preços acrescidos em até 30% em relação aos cultivados de forma convencional. O mercado da alimentação escolar, aberto aos produtores da agricultura familiar formalmente, trouxe reforço para esse setor de produção agrícola, possibilitando ao agricultor familiar tornar-se fornecedor de alimentos, inclusive orgânicos, para o PMAE, contribuindo tanto para o desenvolvimento local, quanto para a qualidade da alimentação escolar. A Resolução CD/FNDE nº 38/2009, *foi revogada no ano de 2013 pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, fortalecendo um dos eixos do programa, o de EAN, ao dedicar uma Seção às ações nesse sentido.*

---

<sup>12</sup> Resolução CD/FNDE nº 38, art. 21º “As Entidades Executoras deverão publicar a demanda de aquisições de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar por meio de chamada pública de compra, em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgar em seu sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação. Parágrafo único. Os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante serão os definidos na chamada pública de compra, podendo ser alterado quando ocorrer a necessidade de substituição de produtos, mediante aceite do contratante e devida comprovação dos preços de referência.” Resolução CD/FNDE nº 38, art. 24º “O limite individual de venda do Agricultor Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), por DAP/ano.” (BRASIL, 2009b).

A prestação de contas dos recursos financeiros recebidos do PNAE deve ser apresentada pela EEx ao FNDE periodicamente. Essa prestação de contas obedece a um fluxo que deve ser observado por todas as instâncias envolvidas no processo.

Através do FNDE, o Governo Federal cumpre com a responsabilidade de assegurar o direito à alimentação escolar por meio da transferência de recursos financeiros, em caráter complementar, aos Estados, municípios e DF. À autarquia compete efetuar o cálculo dos valores financeiros a serem repassados, responder pelo estabelecimento de normas, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação da execução do PNAE. O Estado, município, DF e Escolas Federais são as *EEx*, e são 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 por, no mínimo, 800 horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

Os recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do PNAE ao órgão que a delegou, é recebido pelas *Unidades Executoras (UEX)*, que são entidades privadas sem fins lucrativos, representativas das comunidades escolares. A fiscalização cabe ao *CAE*, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do DF e dos municípios, composto por, no mínimo, 7 (sete) membros titulares e os respectivos suplentes, que são os representantes do Poder Executivo, os trabalhadores da educação e discentes, as entidades civis e pais de alunos, sendo: um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos; e dois representantes das entidades civis organizadas. Cada membro titular deverá ter um suplente do mesmo segmento. Em 1994, ano que iniciou o processo de descentralização dos recursos para a execução do PNAE, ocorreu a exigência de constituição do CAE pelos Estados, municípios e DF, representando uma grande conquista no âmbito deste Programa, pois é considerado um instrumento de controle social, sendo responsável pelo acompanhamento e monitoramento dos recursos federais repassados pelo FNDE para a alimentação escolar e pela garantia de boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos. Recomenda-se que o CAE dos Estados e dos municípios, que tenham alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, tenha em sua composição pelo menos um membro representante desses povos ou comunidades tradicionais. A duração do mandato é de quatro anos e é considerado serviço público relevante não remunerado. Entre as atribuições desse Conselho, destaca-se a análise

da prestação de contas do Gestor, registrada no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) online, para a emissão do Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) online. A atuação do CAE é de fundamental importância para a execução do Programa, para o funcionamento correto do PNAE e, conseqüentemente, para que os seus objetivos sejam alcançados, inclusive, caso não seja constituído ou deixarem de sanar suas pendências e não apresentarem a prestação de contas dos recursos recebidos, o FNDE poderá suspender o repasse dos recursos do PNAE. De acordo com o Portal do FNDE, atualmente, o valor repassado pela União a Estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino: Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI): R\$ 2,00; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno: R\$ 0,53.

O repasse é feito diretamente aos Estados e municípios, com base no Censo Escolar, realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos CAE, conforme destacado anteriormente, pelo FNDE, pelo TCU, pela CGU e pelo MP. Com a Lei nº 11.947/2009, 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. De acordo com a página do FNDE na Internet, o atendimento do PNAE aumentou substancialmente, nos últimos anos, de pouco mais de 33 milhões, em 1995, para mais de 42 milhões de escolares, em 2014, aumentando com isso, o volume de recursos repassados pelo FNDE aos Estados, municípios e DF, chegando a 3,6 bilhões de reais nesse mesmo ano. A CF prevê que é de responsabilidade do Governo Federal, Estadual, Distrital e Municipal – assegurar a alimentação escolar para os alunos da educação infantil e do ensino fundamental público, e também, de escolas filantrópicas. No PNAE, a responsabilidade constitucional é compartilhada entre todos os entes federados, e envolve um grande número de atores sociais como gestores públicos, professores, diretores de escola, pais de alunos, sociedade civil organizada, nutricionistas, manipuladores de alimentos, agricultores familiares, conselheiros de alimentação escolar, entre outros. A CF de 1988, ao tratar de *colaboração*, em seu art. 211º, determina a forma como os entes federativos devem organizar seus sistemas de ensino e traz essa noção na composição de seu *Título VIII, Da Ordem Social*, e estando a educação inserida no contexto dos direitos sociais, de responsabilidade do Estado, da família, da

sociedade como um todo, alcançando relações mais amplas que as relacionadas exclusivamente ao Poder Público. (BRASIL, 2000). O termo Sistema Nacional de Educação (SNE), que foi inserido na CF de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, representa um avanço no campo das políticas públicas e educacionais quanto à regulamentação das relações entre os entes federados em função da garantia do direito à educação e, nesta perspectiva, Cury (2008, p. 1.204) aponta que: “[...] organizado sob um ordenamento com finalidade comum sob a figura de um direito.”, considerando sua inserção em um universo maior de interações e estruturas sociais, culturais e econômicas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010 - apontou para a necessária regulamentação do art. 23º da CF de 1988, que, por meio de Lei Complementar, deve definir competências comuns à União, aos Estados, ao DF e aos municípios, estando, entre elas, a tarefa de proporcionar os meios de acesso à educação. Portanto, vinte e um anos após a promulgação da CF, que deu aos municípios o status de ente federativo, encontrando, os sistemas estaduais e municipais de educação já instituídos, não podendo ser *unificados*, em função do tempo decorrido, o contexto favoreceu o estabelecimento e incremento pela União, na década de 1990, da municipalização da educação, por meio do FUNDEF.

Conforme Saviani (1996, p. 128): “É nessa perspectiva que se resgata o sentido de sistema como a unidade de diversos elementos reunidos com intencionalidade de responder a uma necessidade ou problema, tendo de atuar, dessa forma, como um conjunto coerente e operante”.

Mesmo não estando explícito no texto constitucional o termo *unidade*, a presença na concepção de SNE, reforça a ideia da unidade de elementos devidamente organizados para atender a determinadas necessidades e, sendo a união de elementos para ações objetivas eficientes, considera como parte do sistema as normas de cooperação entre os entes federados, com foco na garantia do direito e da redução das desigualdades sociais, com o envolvimento de toda a sociedade, através do regime de colaboração entre os entes federados.

Conforme o Portal do FNDE:

O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando determina que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade" (inciso IV) e "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" (inciso VII). (BRASIL, [2016], grifos do autor).

Existem ainda fragilidades importantes a serem superadas, em decorrência de limites dos padrões nacionalmente pactuados e de lacunas existentes nas normas de

cooperação federativa para o exercício das competências da União, Estados, DF e municípios. Aliadas a estes fatores apresentam-se como pano de fundo as históricas desigualdades econômicas e sociais no Brasil, que potencializam a complexidade e as tensões próprias do contexto federativo e que dificultam a organização da educação brasileira com formas de colaboração capazes de efetivamente garantir o direito constitucional. Destaquem-se a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas, a falta de articulação entre órgãos gestores e a carência de recursos como fragilidades mais aparentes que ocasionam a execução inadequada das ações do PNAE.

Segundo Morin (1999, p. 308), “O ato de alimentar-se envolve uma complexidade de sistemas de interpretação bio-físio-antropo-social que evidenciam as estratégias, para que o processo aconteça, tendo em vista os critérios da sustentabilidade”. Dessa forma, a alimentação escolar tem aspectos político-institucionais; culturais-territoriais; interações socioeconômico-ambientais; de atendimento à necessidade básica de não sentir fome; entre outros, com o caráter de promover a SAN e o DHAA. Burlandy e outro (2010, p. 38-39) destacam que: “[...] assegurar a alimentação significa assegurar o direito elementar à vida. Por essa razão, o direito humano à alimentação adequada é um dos princípios ao qual se subordina a SAN”. Considere-se nesse ponto que acontece o reconhecimento pelo Estado Brasileiro dos seus deveres quanto à efetividade dos direitos sociais, especialmente quanto à promoção e concretização do DHAA. “[...] ao Estado, cabe prioritariamente a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, vez que a fome é uma questão que deve estar na agenda prioritária de atuação do poder público.” (SEN, 2000, p. 28).

Os direitos fundamentais originam-se de reivindicações imanentes a determinados momentos históricos, busca atender aos anseios da sociedade que, pelas circunstâncias históricas, reivindicaram sua autonomia, cabendo aqui citar o período do autoritarismo que influenciou sobremaneira o surgimento de movimentos, entre os quais destacaram-se o associativismo comunitário, o movimento em defesa da saúde, da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da igreja católica.

Atualmente, os movimentos sociais indo para as ruas, realizando manifestações por várias causas, motes, propósitos ou bandeiras, em defesa dos direitos sociais e em protesto por sua real exclusão, no exercício de seus direitos diante da omissão do Estado. A respeito dos direitos do homem, como, porque e quando surgem, Bobbio (2004, p. 5) afirma que:

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, 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.

O reconhecimento internacional e legal do DHAA ocorreu com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, proclamada pela Resolução nº 217 A III, em 10 de dezembro de 1948, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948), conforme art. 25º, I: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”.

O reconhecimento da alimentação como direito humano foi reiterado no PIDHESC, definido, no art. 11º: “Alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, usufruir de um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo moradia, vestuário, alimentação adequada e melhoria contínua das condições de vida.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Em 1988, apesar de não mencionar expressamente o DHAA, a CF o contempla como direito fundamental em seu art. 5º, §2º, e o conteúdo do art. 3º inclui, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais, o que mostra a imensa contradição, desses ideais, com a situação em que vivemos hoje no país, onde vemos cada vez mais se intensificar a política de um *Estado mínimo*, o alto grau de concentração de renda, profunda e crescente desigualdade social. (BRASIL, 2000). Corrupção e política oligárquica são marcas de um Brasil onde ainda se vivencia um processo de negação dos direitos sociais conquistados com muita dificuldade e luta. É o que nos mostra o *Human Development Report*<sup>13</sup> 2016, lançado mundialmente, em 21 de março de 2017, pelo *United Nations Development Programme*<sup>14</sup> (UNDP).

O relatório reconhece que a superação dos desafios do desenvolvimento humano é complexo e envolve reformas não apenas nacionais, mas também em instituições globais, como os mercados, a sociedade civil e os organismos multilaterais. [...] Em relação a 2014, o Brasil estagnou no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no valor de 0,754, e no ranking mantém a posição 79, entre 188 países. Na América do Sul, o Brasil é o 5º país com maior IDH. Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela aparecem na frente. No caso da Argentina, Chile e Uruguai, todos os indicadores são maiores que os brasileiros. Em relação à Venezuela, o Brasil apresenta melhores números para esperança de vida ao nascer e anos esperados de estudo, mas Renda Nacional Bruta (RNB) per capita e média de anos de estudo menores. [...] No IDH ajustado à desigualdade – um método que relativiza o desenvolvimento humano em função da diferença entre os mais e menos abastados de um país – o Brasil é o 3º país que mais perde posições, empatado com Coreia e Panamá e atrás somente do Irã (-40) e de Botsuana (-23). Em relação ao Coeficiente de Gini (2010-2015) – instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos – o Brasil é o quarto pior da América Latina e Caribe, atrás somente da Haiti, Colômbia e Paraguai. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL, 2017).

<sup>13</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH).

<sup>14</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).



Dentre os instrumentos jurídicos normativos que tratam de questões ligadas à alimentação e nutrição, destaca-se a aprovação, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), aprovada como a Lei que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), responsável pelas diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), que, articulados a outros programas e políticas públicas, reafirmaram as obrigações do Estado em respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, que foi definido no art. 2º da LOSAN:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. (BRASIL, 2006c).

Ao se tratar da alimentação escolar sob uma perspectiva da SAN, e sob a perspectiva de que esta tornou-se objetivo de políticas públicas, justamente por estabelecer as orientações a serem seguidas em diversos sentidos, dentre as quais destacam-se os meios permanentes para permitir a continuidade, é que se chega à compreensão de que o PNAE resulta do desdobramento da LOSAN, que institui um sistema nacional pautado no direito humano à alimentação adequada, alcançando, posteriormente, a concretização desse direito no art. 6º da CF/1988, e também na soberania alimentar, e ainda que o sistema foi norteado pelos princípios da participação social, da intersetorialidade da equidade e da universalidade, devendo assegurar formas de produzir, abastecer, comercializar e consumir alimentos adequados, selecionados, considerando-se características socioeconômicas e ambientais, da diversidade cultural e de condições de promover a saúde.

Para a promoção da SAN é necessário considerar três referências: 1) O direito humano à alimentação adequada; 2) A soberania alimentar; 3) A relação com a promoção do desenvolvimento. Portanto, a SAN alcança o direito de todo sujeito estar seguro em relação à alimentação nos aspectos qualidade (prevenção de doenças associadas à alimentação), de suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição) e adequação (preservação da cultura familiar). Conforme Antunes (2005 p. 340): “Pode-se considerar, portanto, direitos humanos como aqueles direitos que buscam a proteção da pessoa humana tanto em seu aspecto individual como em seu convívio social, em caráter universal”.

Nesse sentido, como consequência do direito humano à alimentação adequada é reconhecido também o direito à alimentação escolar, com a intenção de assegurar, principalmente às crianças e adolescentes em situação de pobreza e vulnerabilidade, o recebimento de alimentação adequada, através da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, nº 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36/2001 e a Lei nº 8.913/1994; e dá outras providências, materializando, assim, em todo o país a concretização do direito humano à alimentação adequada por meio da merenda escolar.

O Estado Democrático de Direito, regime político adotado no Brasil, a partir da CF/1988, tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 2000). Pode-se, portanto, afirmar que é no regime da democracia que a alimentação escolar, através do controle social efetivado pela criação dos CAEs, hoje é garantida como direito e política. Alain Touraine (1996, p. 59) defende que a democracia equaliza liberdade e igualdade e afirma que a democracia: “[...] hoje em dia procura proteger as liberdades dos indivíduos e grupos contra a onipotência do estado”. Compreende ainda que a democracia precisa de um princípio de defesa contra o aspecto arbitrário do poder e considera ainda que esse é um: “Princípio com dupla face: chama-se liberdade quando insiste sobre limitação do poder de Estado e igualdade quando define mais diretamente um princípio de resistência à partilha desigual dos recursos econômicos e políticos.” (TOURAINÉ, 1996, p. 62).

O respeito pelos direitos fundamentais, no qual está inserido o DHAA, é a primeira das três dimensões interdependentes que Touraine (1996) distingue ao conceitualizar a democracia juntamente com a cidadania e a representatividade, que coloca sobre o Estado a responsabilidade do preenchimento das lacunas ocasionadas pelas desigualdades, através de políticas públicas, com maior participação dos sujeitos através de controle social. Ele afirma que tais dimensões são mais relevantes que seus elementos constitutivos por seu elevado grau de autonomia, podendo tanto oporem-se, quanto ajustarem-se simultaneamente.

De fato, a autonomia dos componentes da democracia é tão grande que se pode falar das dimensões ou condições da democracia mais exatamente do que de seus elementos constitutivos. Com efeito, cada uma dessas dimensões tende a opor-se às outras, ao mesmo tempo que se pode combinar com elas. (TOURAINÉ, 1996, p. 45).

Ainda segundo Touraine (1996), a ideia da limitação do poder do Estado está a favor do respeito pelos direitos fundamentais, e que este limite também deve ser usado para combater o principal adversário da democracia, no séc. XXI, o Totalitarismo. “Só existe democracia quando o Estado está a serviço não somente do país e da nação, mas dos próprios atores sociais e de sua vontade de liberdade e responsabilidade.” (TOURAINÉ, 1996 p. 61).

Toda democracia comporta, assim, três mecanismos institucionais principais. O primeiro combina a referência aos direitos fundamentais com a cidadania. Tal é o papel dos instrumentos constitucionais da democracia. O segundo combina o respeito pelos direitos fundamentais com a representação dos interesses, o que é o objeto principal dos códigos jurídicos. O terceiro combina representação com cidadania, o que é a função principal das eleições parlamentares livres. (TOURAINÉ, 1996, p. 103).

Então a alimentação escolar, ainda nos dias atuais, popularmente chamada de *merenda escolar* é forma de garantia de acesso ao direito social à alimentação adequada, portanto é também um direito fundamental constituinte do conceito de cidadania, atendido em respeito aos instrumentos constitucionais onde temos a representação de interesses e códigos jurídicos.

A legislação do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN, 2006, anexo I, p. 4) considera que, “[...] a alimentação escolar é toda alimentação realizada pelo estudante durante o período em que se encontra na escola.”

Atualmente o programa objetiva atender aos alunos matriculados nas escolas de Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) da Rede Pública de Ensino Estaduais, Municipais, Federais, Filantrópicas, Confessionais e em Entidades Comunitárias (conveniadas com o poder público). Constitui-se numa política pública que, de acordo com os indicadores físicos e financeiros mais recentes publicados no Portal do FNDE, acessado em 11 de abril de 2017, atendeu em 2015, 41,5 milhões de alunos, com um aporte de 3,759 bilhões de reais que, segundo as informações do MEC, no Portal Brasil, acessado em 02 de junho de 2017, isso representa, em comparativo com o ano de 2016 a um incremento de R\$ 0,55 bilhões. (BRASIL, [20--?]b). Essa atualização foi feita após sete anos sem aumento, representando um acréscimo de 20% aos valores per capita por refeição, destinados pelo PNAE aos ensinos fundamental e médio, correspondendo juntos a 71% da rede coberta pelo programa que, atualmente, distribui mais de 50 milhões de refeições, em 150 mil escolas públicas e conveniadas diariamente.

## 4 O PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PMAE EM SÃO LUÍS DO MARANHÃO

Nesta seção, apresenta-se a configuração do PMAE, em São Luís - MA, utilizando-se as informações obtidas com a realização de entrevistas semiestruturadas que, contemplavam perguntas abertas e fechadas que objetivavam levantar informações sobre: concepções de gestão do PMAE, de implementação, número de escolas atendidas, média diária de alimentação fornecida, processos de licitação e compra de gêneros alimentícios, elaboração dos cardápios, aquisição de produtos da agricultura familiar, existência de refeitórios, condições de higiene, dentre outras.

### 4.1 Caracterização do PMAE no município de São Luís – MA

A cidade de São Luís, capital do Estado do Maranhão, conforme as informações disponíveis no *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*<sup>15</sup>, possui população estimada, em 2017, de 1.091.868 habitantes e sua área da unidade territorial é de 834.785 km<sup>2</sup> (dados disponibilizados do ano de 2016). (Figura 1).

**Figura 1 - Mapa do município de São Luís do Maranhão**



**Fonte:** INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidad@s:** São Luís. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=211130> >. Acesso em: 17 out. 2017.

Com relação ao Estado do Maranhão, no que diz respeito aos indicadores sociais, destacam-se os estudos e pesquisas desenvolvidos por órgãos governamentais, que realizam estudos e pesquisas nas diferentes áreas, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o IPEA e as Universidades Públicas principalmente, cujos indicadores o situam nas últimas posições do ranking dos Estados. Na

<sup>15</sup> A Plataforma engloba o *Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios* e o *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas*, que é realizado pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (FJP).

capital, São Luís, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,768, (dado disponibilizado do ano 2010 pelo *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*). Os componentes utilizados para a obtenção foram: IDHM Educação, IDHM Longevidade, IDHM Renda, sendo que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,813, seguida de Educação, com índice de 0,752, e de Renda, com índice de 0,741. O IDHM atual de São Luís, o situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Com este índice, São Luís ocupa a 249ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,862 do município de São Caetano do Sul - SP e o menor é 0,418, do município de Melgaço - PA.

No que diz respeito à renda, pobreza e desigualdade, dados do *Atlas do Desenvolvimento Humano* dão conta de que São Luís do Maranhão possui uma parcela significativa de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010). Tendo como base os preços do mês de agosto do ano de 2010, passou de 40,50%, em 1991, para 34,90%, em 2000, para 13,81%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini<sup>16</sup>, que passou de 0,61, em 1991, para 0,65, em 2000, e para 0,61, em 2010, demonstrando queda do índice, porém este número indica a persistência da desigualdade na distribuição de renda e alto índice de pobreza, conforme indicado na tabela abaixo.

**Tabela 2 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Município - São Luís - MA**

	1991	2000	2010
Renda per capita	371,59	502,14	805,36
% de extremamente pobres	16,20	13,02	4,53
% de pobres	40,50	34,90	13,81
Índice de Gini	0,61	0,65	0,61

**Fonte:** PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília, DF, 2014. (Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Disponível em: < <http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

Sobre a questão do trabalho, o *Atlas do Desenvolvimento Humano* indica que, no ano de 2010, a taxa de desocupação, que é o percentual da população economicamente ativa

<sup>16</sup> “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.” (WOLFFENBÜTTEL, 2004, p. 80).

que estava desocupada, era de 11,96%, sendo que, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais do município, 1,83% trabalhavam no setor agropecuário; 0,86%, na indústria extrativa; 5,80%, na indústria de transformação; 10,39%, no setor de construção; 0,77%, nos setores de utilidade pública; 19,55%, no comércio e 53,39%, no setor de serviços. Analisando os dados, pode-se concluir que o percentual de desempregados no município era alto, com incidência maior de empregos na área de serviços, seguido pelo setor de comércio, onde o nível de exigência de escolaridade e capacitação é baixo. (Tabela 3).

**Tabela 3 - Ocupação da população de 18 anos ou mais - Município - São Luís - MA**

	2000	2010
Taxa de atividade - 18 anos ou mais	67,19	68,40
Taxa de desocupação - 18 anos ou mais	21,16	11,96
Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais	50,51	56,81
<b>Nível educacional dos ocupados</b>		
% dos ocupados com fundamental completo - 18 anos ou mais	65,97	78,07
% dos ocupados com médio completo - 18 anos ou mais	49,08	61,64
<b>Rendimento médio</b>		
% dos ocupados com rendimento de até 1 s.m. - 18 anos ou mais	50,27	19,17
% dos ocupados com rendimento de até 2 s.m. - 18 anos ou mais	75,80	69,78
% dos ocupados com rendimento de até 5 s.m. - 18 anos ou mais	90,76	88,62

**Fonte:** (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

Em relação ao aspecto saúde, o *Atlas do Desenvolvimento Humano* indica que a mortalidade infantil, que é a mortalidade de crianças com menos de um ano de idade, em São Luís - MA, passou de 27,4 óbitos por mil nascidos vivos, no ano 2000, para 18,1 óbitos por mil nascidos vivos, no ano de 2010. No ano de 1991, a taxa era de 49,3. A taxa do país era de 28,0, no ano de 2010, de 46,5, no ano de 2000 e 82,0, no ano de 1991. Entre os anos de 2000 e 2010, a taxa de mortalidade infantil no país caiu de 30,6 óbitos por mil nascidos vivos para 16,7 óbitos por mil nascidos vivos. No ano de 1991, essa taxa era de 44,7 óbitos por mil nascidos vivos. Com a taxa observada em 2010, o Brasil cumpre uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil no país deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil, em 2015. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

Sobre a Educação ludovicense, as proporções de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos indicam a situação da educação entre a população em idade escolar do Estado e compõem o IDHM Educação. No município, a proporção de

crianças de 5 a 6 anos na escola é de 96,02%, no ano de 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 88,14%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 67,20%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 53,07%. Entre os anos de 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 31,30 pontos percentuais, 43,56 pontos percentuais, 39,99 pontos percentuais e 33,09 pontos percentuais. Quanto ao percentual da população de 18 anos ou mais com o ensino fundamental completo, o *Atlas do Desenvolvimento Humano* aponta a estagnação do índice, relacionada à população de idade mais avançada e com menor escolaridade, apresentando percentual de 73,45%, no município, no ano de 2010. Levando-se em consideração a população municipal de 25 anos ou mais de idade, no ano de 2010, 5,92% eram analfabetos, 70,41% tinham o ensino fundamental completo, 54,79% possuíam o ensino médio completo e 13,73%, o superior completo. Os índices do país, respectivamente, são 11,82%, 50,75%, 35,83% e 11,27%. Estes índices apontam para um crescimento na taxa de evasão escolar em relação ao aumento da faixa etária dos estudantes, tendo como consequência o baixo índice de pessoas com o ensino superior completo. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

Os dados apresentados mostram que, apesar do município apresentar indicadores que demonstram avanço no desenvolvimento humano da população, no geral as informações expressam um quadro socioeconômico marcado pela pobreza e desigualdade social que impactam, inclusive, a vida da maioria das famílias, cujas crianças e adolescentes são atendidas pela Rede Municipal de Ensino. Desse modo, como a educação constitui-se em uma das políticas que tem a possibilidade de contribuir para o enfrentamento à pobreza, sua qualidade deve ser assegurada em todas as dimensões.

Dentre os programas que são desenvolvidos no âmbito escolar, visando o enfrentamento das carências nutricionais apresentadas pelos estudantes, principalmente, do Ensino Fundamental, é que elegemos como foco desta pesquisa, o PMAE, tendo em vista identificar como este vem sendo implementado no município de São Luís, considerando a importância da alimentação escolar no processo de aprendizagem.

A partir das entrevistas realizadas com o Secretário de Educação de São Luís - MA, com o Superintendente da Área de Apoio ao Educando (SAAE)<sup>17</sup> e com Gestores de Escolas da rede da SEMED, sobre a gestão e a implementação do PMAE, totalizando uma

<sup>17</sup> O SAAE está no cargo de Gestor do PMAE há 1 (um) ano e meio, por indicação técnica e análise curricular.

amostra composta por 13 sujeitos, foi possível obter informações e dados que permitiram analisar a operacionalização do referido Programa no município, incluindo as concepções de gestão, estratégias de operacionalização e controle social.

Os dados iniciais aos quais tivemos acesso, através do contato e entrevista com o Gestor do PMAE na rede municipal de ensino de São Luís, revelam que, no ano de 2017, o Programa vem atendendo a alunos de 270 escolas da rede municipal e de 130 escolas conveniadas, sendo que dentre essas, apenas uma é quilombola. Não foi registrado, em 2017, atendimento a escolas indígenas e confessionais. O total do público-alvo atendido pelo programa é de 124.389 alunos, destes 83.214 são da rede municipal e 41.175 alunos são das escolas conveniadas.

Conforme relatório, intitulado *Recorte Alimentação Escolar do Relatório SEMED 2017 - Jan a Ago* disponibilizado pelo Gestor, diariamente são servidas em média, 148.262 alimentações, totalizando uma média mensal de 2.394.091 alimentações para atendimento de estudantes da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e da EE.

O Modelo de gestão do PMAE adotado pela SEMED é o terceirizado para a rede municipal. No período de janeiro a agosto de 2017, a que se refere o relatório disponibilizado, os valores recebidos pela prefeitura, transferidos pelo FNDE, somaram R\$ 2.931.848,64 (Dois milhões novecentos e trinta e um mil oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta e quatro centavos), enquanto os custos da alimentação escolar faturados pela empresa terceirizada foram de R\$18.223.492,70 (Dezoito milhões duzentos e vinte três mil quatrocentos e noventa e dois reais e setenta centavos) e a contrapartida da prefeitura foi de R\$15.291.624,00 (Quinze milhões duzentos e noventa e um mil seiscentos e vinte e quatro reais), o que demonstra maior cofinanciamento do Programa pela esfera municipal, conforme pode-se verificar mais adiante ao tratarmos dos critérios que orientam o repasse de recursos para a aquisição da alimentação escolar.

A equipe técnica da SEMED, responsável pela implementação do Programa, segundo o Gestor do PMAE:

A equipe atual é composta por 1 Superintendente, 3 Nutricionistas, 2 Pedagogas, 1 Técnico Administrativo, 1 Apoio Administrativo, 2 Apoios Técnicos, 1 Estagiário de Nutrição. Cabe ressaltar que a empresa terceirizada contratada para fornecer a alimentação escolar possui a quantidade de Nutricionistas compatível com a Resolução N° 465/2010 do Conselho Federal de Nutrição.

Além da equipe técnica da Secretaria, a estrutura de gestão do PMAE conta com os diretores das escolas, nesta pesquisa, representados pelos 10 (dez) Gestores selecionados



para participar das entrevistas. Assim, levando em consideração a representatividade da amostra, foram contemplados 6 (seis) dos 7 (sete) núcleos do município, conforme divisão realizada pela SEMED, para efeitos de gestão, a saber: Núcleo Centro, Núcleo Anil, Núcleo Coroadinho, Núcleo Itaqui/Bacanga, Núcleo Turu/Bequimão, Núcleo Cidade Operária e Núcleo Rural.

O nível de formação dos Gestores de escolas, conforme a amostra da pesquisa está representado no quadro:

**Quadro 1 - Perfil dos gestores de escolas**

Núcleo	Gestor	Idade	Sexo	Formação	
				Graduação/Curso	Pós-Graduação
Anil	A.1	35 anos	Feminino	Pedagogia	-
Anil	A.2	51 anos	Feminino	Pedagogia	-
Coroadinho	B.1	53 anos	Feminino	Administração	-
Coroadinho	B.2	64 anos	Feminino	Pedagogia	Mestrado Ciências da Educação
Rural	C.1	53 anos	Feminino	Pedagogia	Especialização em Gestão Escolar
Rural	C.2	40 anos	Feminino	Pedagogia /	Especialização em Gestão e Supervisão Escolar
Rural	C.3	52 anos	Masculino	Administração	Especialização em Gestão Escolar
Turu/Bequimão	D.1	40 anos	Feminino	Pedagogia	-
Itaqui-Bacanga	E.1	55 anos	Masculino	Biologia	-
Centro	F.1	68 anos	Feminino	Letras	-

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base nas informações obtidas através da Pesquisa de Campo, realizada no período de 11/09/2017 a 29/09/2017.

A análise dos dados e informações sobre o perfil dos Gestores das escolas pesquisadas<sup>18</sup>, revelou que 100% dos Gestores possuem formação de nível superior e que 40% já cursou pós-graduação, destes, 01 (um) possui Mestrado em ciências da Educação cursado no exterior e 3, têm curso de especialização na área de Gestão Escolar, destes 01 (um) Gestor possui especialização em gestão e supervisão escolar. Trata-se, portanto, de um quadro qualificado de Gestores, com domínios teóricos inerentes às funções exercidas, o que nos leva a inferir que, tendo como referência a formação, este grupo de profissionais tem condições de contribuir de forma qualitativa no processo de gestão e implementação do PMAE nas escolas.

Quanto aos dados relativos ao fornecimento de produtos da agricultura familiar, para apoiar o PMAE, um dos sujeitos que participaram da pesquisa foi o atual Secretário de

<sup>18</sup> Vale registrar que foram efetivados convites para 4 (quatro) Gestores de escola, do núcleo Cidade Operária para participarem da pesquisa, porém não se obteve êxito com nenhum deles por motivos diversos.

Educação do município de São Luís que, informou que o Programa atende ao disposto em legislação específica que trata dessa questão, e que “[...] atende 83 mil estudantes com a alimentação cujos produtos são oriundos da agricultura familiar, ou seja, com frutas e cereais de toda natureza”. Ainda sobre o fornecimento de produtos da agricultura familiar, o Secretário acentua que

No caso da agricultura familiar, enfatizamos muito a necessidade de se garantir a oferta de produtos produzidos localmente, buscando-se a agregação de valor a nível local, além do incremento do nível de emprego dos meios de produção e melhoria do nível de renda da zona rural do município de São Luís.

A esse respeito o Gestor do PMAE afirmou que: “[...] para os produtos da agricultura familiar, contamos com 10 fornecedores habilitados através de chamada pública realizada pela Central Permanente de Licitação da Prefeitura de São Luís (MA).”

O Secretário acredita que o Programa possui grandes dimensões em razão do número de alunos atendidos pela rede e enfatiza que:

[...] é um programa que pra nós, é considerado relativamente grande, porque ele atende 83 mil estudantes diariamente. 83 mil com a alimentação da terceirizada e, com gêneros da agricultura familiar, ou seja, com frutas e cereais de toda natureza. Ele ainda atende 25 mil crianças das comunitárias. Na verdade, se você colocar o atendimento de 83 mil duas vezes, com mais as 25 mil das comunitárias, ele ganha uma dimensão relativamente grande e nos obriga a trabalhar com muito cuidado e responsabilidade com o programa.

Solicitados a informar quais os critérios que orientam o repasse de recursos para a aquisição da alimentação escolar, para atender aos alunos das escolas da rede, nos foi apresentada a tabela a seguir que contempla as respostas apresentadas dessa questão, além de abranger também informações relacionados ao repasse por mês, escola/turno, quantidade de alimentação/mês, valor unitário por refeição/aluno.

**Tabela 4 - Repasse da Alimentação Escolar para Educação Infantil - São Luís - MA**

Mês	UEB / Prog	Tempo	Total de UEBS	Dias Letivos	Qtde servida Mês	Recursos FNDE R\$ 698.059,20			Recursos Próprios (R\$)	
						Vlr Unit	Vlr Repasse 70% (488.641,44)	Vlr Faturado	Vlr Unit	Vlr Gasto
Jan	Creche	Parcial								
		Integral	02	15	5.825	0,75	Não houve repasse	22.076,75	3,79	- 22.076,75
	Pré Escola	Parcial	96	15	228.408	0,37	Não houve repasse	408.850,32	1,79	- 408.850,32
Integral										
Fev	Creche	Parcial								
		Integral	02	10	4.130	0,75	Não houve repasse	15.652,70	3,79	- 15.652,70
	Pré Escola	Parcial	90	10	117.179	0,37	Não houve repasse	209.750,41	1,79	- 209.750,41
Integral										
Mar	Creche	Parcial								
		Integral	02	22	5.760	0,75	56.175,00	21.830,40	3,79	34.344,60
	Pré Escola	Parcial	69	22	213.017	0,37	69.934,20	381.300,43	1,79	- 311.366,23
Integral										
Abr	Creche	Parcial								
		Integral	02	17	3.840	0,75	56.175,00	14.553,60	3,79	41.621,40
	Pré Escola	Parcial	87	17	171.770	0,37	69.934,20	307.450,40	1,79	-237.516,20
Integral										
Sub Total					749.919		252.218,40	1.381.465,01		-1.129.246,61
Maio	Creche	Parcial								
		Integral	02	22	4.860	0,75	56.175,00	18.419,40	3,79	37.755,60
	Pré Escola	Parcial	90	22	273.961	0,37	69.934,20	490.390,19	1,79	-420.455,99
Integral										
Jun	Creche	Parcial								
		Integral	02	19	4.680	0,75	56.175,00	17.737,20	3,79	38.437,80
	Pré Escola	Parcial	90	19	235.018	0,37	69.934,20	390.682,22	1,79	-320.748,02
Integral										
Jul	Creche	Parcial								
		Integral	0	0	Férias	0,75	56.175,00	0	3,79	56.175,00
	Pré Escola	Parcial	0	0	Escolares	0,37	69.934,20	0	1,79	69.934,20
Integral				Férias						
Ago	Creche	Parcial								
		Integral	02	23	0	0,75	56.175,00	0	5,66	56.175,00
	Pré Escola	Parcial	90	23	210.466	0,37	69.934,20	515.641,70	2,45	- 445.707,50
Integral										
Sub Total					728.985		504.436,80	1.432.870,71		- 928.433,91

**Fonte:** MARANHÃO. Prefeitura de São Luís. Secretaria Municipal de Educação. **Recorte Alimentação Escolar do Relatório SEMED 2017 - jan a ago.** São Luís, 2017.

Na Tabela acima, na coluna *Vlr Repasse* do campo *Recursos FNDE*, que demonstra os valores recebidos do FNDE, observou-se que não houve repasse de recursos deste órgão, em razão das férias escolares nos meses de janeiro e fevereiro. Porém, houve a emissão de faturas, conforme a coluna *Vlr Faturado*, que foram pagas integralmente com recursos apenas da prefeitura e a justificativa apresentada pelo Gestor do PMAE/São Luís, para este fato, é de que houve alteração no calendário escolar em função de paralisação das atividades, por movimento de greve dos professores da rede, havendo atendimento de alimentação escolar no período em que foi feita a compensação dos dias de paralisação das aulas. Observa-se ainda que os valores pagos com recursos da prefeitura, constantes na coluna *Vlr Gasto*, que demonstra os valores das despesas pagas com recursos apenas da prefeitura,

realmente são muito superiores aos valores recebidos do FNDE, justificando os depoimentos do Secretário e do Gestor do programa a esse respeito.

Na Tabela 5, intitulada *Repasso da Alimentação Escolar para o Ensino Fundamental - São Luís - MA*, verificou-se que, igualmente ao quadro da educação infantil, não houve repasse nos meses de janeiro e fevereiro, com emissão de fatura e pagamentos realizado pela prefeitura, justificados da mesma forma do primeiro caso pelo Gestor do programa. Neste mesmo quadro identificou-se ainda a ausência de repasses em todos os meses contemplados pelo relatório, para o programa *Mais Educação*, conforme a coluna *UEB/Prog*. A justificativa apresentada pelo Gestor do PMAE/São Luís, para esta situação, é de que o município não foi contemplado com esses recursos para o ano de 2017.

**Tabela 5 - Repasse da Alimentação Escolar para o Ensino Fundamental - São Luís - MA**

Mês	UEB / Prog	Total de UEBS	Dias letivos	Qtde servida Mês	Recursos FNDE R\$ 698.059,20			Recursos Próprios (R\$)	
					Vlr Unit	Vlr Repasse 70% (488.641,44)	Vlr Faturado	Vlr Unit	Vlr Gasto
Jan	Tempo Parcial	158	15	1.226.319	0,25	Não houve repasse	2.195.111,01	1,79	- 2.195.111,01
	Tempo Integral	1	15	6.550	0,75	Não houve repasse	24.824,50	3,79	- 24.824,50
	Mais Educação 7h	28	15	23.423	0,50	Não houve repasse	81.746,27	3,49	- 81.746,27
Fev	Tempo Parcial	151	10	694.759	0,25	Não houve repasse	1.243.618,61	1,79	- 1.243.618,61
	Tempo Integral	1	10	960	0,75	Não houve repasse	3.638,40	3,79	- 3.638,40
	Mais Educação	5	10	945	0,50	Não houve repasse	3.298,05	3,49	- 3.298,05
Mar	Tempo Parcial	112	22	992.373	0,25	314.994,96	1.776.347,67	1,79	-1.461.352,71
	Tempo Integral	1	22	3.200	0,75	14.755,30	12.128,00	3,79	2.627,30
	Mais Educação *	2	22	1.525	0,50	Não houve repasse	5.322,25	3,49	- 5.322,25
Abr	Tempo Parcial	149	17	858.269	0,25	314.994,96	1.536.301,51	1,79	-1.221.306,55
	Tempo Integral	1	17	2.560	0,75	14.755,30	9.702,40	3,79	5.502,90
	Mais Educação	2	17	3.361	0,50	Não houve repasse	11.729,89	3,49	-11.729,89
Sub Total				3.814.244		659.500,52	6.903.768,56		-6.244.268,04
Maio	Tempo Parcial	151	22	1.437.486	0,25	314.994,96	2.573.099,94	1,79	- 2.258.104,98
	Tempo Integral	1	22	3.840	0,75	14.755,30	14.553,60	3,79	201,70
	Mais Educação 7h	28	22	20.256	0,50	Não houve repasse	68.693,44	3,49	- 68.693,44
Jun	Tempo Parcial	150	19	1.239.009	0,25	314.994,96	2.217.826,11	1,79	- 1.902.831,15
	Tempo Integral	1	19	5.440	0,75	14.755,30	20.617,60	3,79	- 5.862,30
	Mais Educação	28	19	23.344	0,50	Não houve repasse	81.470,56	3,49	- 81.470,56
Jul	Tempo Parcial	0	0	Férias	0,25	314.994,96	Férias	1,79	314.994,96
	Tempo Integral	0	0	Escolares	0,75	14.755,30	Escolares	3,79	14.755,30
	Mais Educação*	0	0	Férias	0,50	Não houve repasse	Férias	3,49	0
Ago	Tempo Parcial	150	23	1.016.454	0,25	314.994,96	2.490.312,30	1,79	-2.175.317,34
	Tempo Integral	1	23	0	0,75	14.755,30	0	3,79	14.755,30
	Mais Educação	28	23	14.653	0,50	Não houve repasse	27.547,64	3,49	- 27.547,64
Sub Total				3.760.482		1.319.001,04	7.494.121,19		-6.175.120,15

Fonte: (MARANHÃO, 2017).

Na Tabela que apresenta informações sobre o *Repasso da Alimentação Escolar para Educação de Jovens e Adultos - EJA de São Luís - MA*, no que diz respeito à ausência de repasse de recursos pelo FNDE, pode-se considerar a mesma justificativa informada para a tabela *Repasso da Alimentação Escolar para Educação Infantil - São Luís - MA*.

**Tabela 6 - Repasse da Alimentação Escolar para Educação de Jovens e Adultos - São Luís - MA**

Mês	UEB/Prog	Total de UEBS	Dias letivos	Qtde servida Mês	Recursos FNDE R\$ 698.059,20			Recursos Próprios (R\$)	
					Vlr Unit	Vlr Repasse 70% (488.641,44)	Vlr Faturado	Vlr Unit	Vlr Gasto
Jan	EJA	49	20	58.017	0,22	Não houve repasse	106.751,28	1,84	- 106.751,28
	PROJOVEM	-	-	-	-				
Fev	EJA	53	20	28.565	0,22	Não houve repasse	52.559,60	1,84	- 52.559,60
	PROJOVEM	-	-	-	-				
Mar	EJA	48	20	66.920	0,22	27.454,42	123.132,80	1,84	- 95.678,38
	PROJOVEM	-	-	-	-				
Abr	EJA	53	20	54.731	0,22	27.454,42	100.705,04	1,84	-73.250,62
	PROJOVEM								
Sub Total				208.233		54.908,84	383.148,72		-328.239,88
Maio	EJA	50	22	88.662	0,22	27.454,42	163.138,08	1,84	- 135.683,66
	PROJOVEM	-	-	-	-				
Jun	EJA	50	19	71.314	0,22	27.454,42	131.217,76	1,84	- 103.763,34
	PROJOVEM	-	-	-	-				
Jul	EJA	0	0	Férias	0,22	27.454,42	Férias	1,84	27.454,42
	PROJOVEM	-	-	Escolares	-		Escolares		
Ago	EJA	50	23	61.303	0,22	27.454,42	135.479,63	1,84	-108.025,21
	Casa Rural	01	23	1.320			22.875,60	17,33	- 22.875,60
Sub Total				222.599		109.817,68	452.711,07		-342.893,39

Fonte: (MARANHÃO, 2017).

Na Tabela 7, referente ao *Repasse da Alimentação Escolar para Educação Especial - São Luís - MA*, verificou-se a mesma situação de ausência de repasses dos casos comentados anteriormente e as justificativas também são as mesmas.

**Tabela 7 - Repasse da Alimentação Escolar para Educação Especial - São Luís - MA**

Mês	UEB/Prog	Dias letivos	Qtde servida Mês	Recursos FNDE R\$ 698.059,20			Recursos Próprios (R\$)	
				Vlr Unit	Vlr Repasse 70% (488.641,44)	Vlr Faturado	Vlr Unit	Vlr Gasto
Jan	AEE	15	10.770	0,37	Não houve repasse	19.278,30	1,79	-19.278,30
Fev	AEE	10	7.180	0,37	Não houve repasse	12.852,20	1,79	-12.852,20
Mar	AEE	22	15.796	0,37	5.327,56	28.274,84	1,79	-22.947,28
Abr	AEE	17	12.206	0,37	5.327,56	21.848,74	1,79	-16.521,18
Maio	AEE	22	15.796	0,37	5.327,56	28.274,84	1,79	-22.947,28
Jun	AEE	19	13.642	0,37	5.327,56	24.419,18	1,79	-19.091,62
Jul	AEE	0	Férias	0,37	5.327,56	0		5.327,56
Ago	AEE	23	16.514	0,37	5.327,56	40.459,30	2,45	35.131,74
Set	AEE							
Out	AEE							
Nov	AEE							
Dez	AEE							
Totais			91.904		31.965,36	175.407,40		-143.442,04

Fonte: (MARANHÃO, 2017).

## **4.2 Concepções de gestão que orientam a implementação do PMAE de São Luís - MA**

Nesta seção, abordam-se as concepções de gestão e de suplementação alimentar que orientam a gestão do PNAE confrontando-as com as concepções do programa, apresentadas pelos entrevistados sobre esses temas, considerando as entrevistas realizadas.

Destaca-se inicialmente que, com a promulgação da Lei Federal nº 8.913/1994, que regulamentou a descentralização do PNAE e normatizou o repasse dos recursos do Programa para Estados e municípios e com a consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, através da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, foi estabelecido o modelo de gestão em vigor. Dentre os objetivos que orientam o processo de descentralização, puderam-se destacar a busca pela regularidade do fornecimento da merenda, melhoria da qualidade das refeições, atendimento dos hábitos alimentares, diversificação da oferta de alimentos, incentivo à economia local e regional, diminuição dos custos operacionais e estímulo à participação da comunidade local na execução e controle do Programa. A descentralização das ações e a articulação, em regime de colaboração, entre as esferas do governo e os entes federados União, Estados, DF e municípios, atende ao disposto nos instrumentos jurídicos normativos, tais na LDB, Lei nº 9.394/1996; na Medida Provisória nº 2.178-36/2001; na Lei nº 11.947/2009; e nas Resoluções: nº 32/2006; nº 38/2009; nº 26/2013; nº 4, de 3 de abril de 2015, que regem os programas de assistência estudantil implementados pelo governo.

A alimentação nas escolas, tal como destacado anteriormente, tem a finalidade de contribuir para o melhor desenvolvimento dos alunos nos aspectos biológico, nutricional, e educacional. Com o propósito de atingir esse objetivo, o Governo Federal desenvolve uma política de atendimento aos alunos das redes públicas de ensino, na perspectiva de oportunizar o acesso a uma alimentação que deve suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais diárias dos alunos, através da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período em que estejam na escola, de acordo com suas características fisiológicas e as necessidades do seu metabolismo. A análise dessa política desenvolvida no presente trabalho nos permitiu constatar que as concepções de gestão que orientam a implementação do Programa de São Luís - MA, estão em conformidade com os objetivos que norteiam o PNAE, de acordo com a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, que visam atender ao que está disposto na LDB, Lei nº 9.394/1996, onde estabelece que, todos, independentemente da situação socioeconômica, raça, cor, credo, têm direito a pelo menos uma refeição diária, durante os 200 dias letivos, visando viabilizar o atendimento de algumas das suas

necessidades básicas, como a alimentação saudável, favorece os alunos a se desenvolverem física e intelectualmente, estimulando também o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis. (BRASIL, 1996). Essa perspectiva é reafirmada no art. 3º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, descrito a seguir:

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

Parágrafo único. As ações de educação alimentar e nutricional serão de responsabilidade do ente público educacional. (BRASIL, 2013).

A partir da análise da citação acima depreende-se que a concepção de suplementação alimentar, contemplada no PNAE, compreende que a alimentação ofertada na escola, deve complementar a alimentação diária dos estudantes, atendendo às suas necessidades nutricionais durante o período letivo, ou seja, durante a permanência do aluno na escola.

Sobre as concepções de gestão que orientam a implementação, o Secretário de Educação evidenciou em seu depoimento que:

[...] a gestão e a implementação são feitas conforme o desenho nacional. Nós aqui não praticamos nada que não esteja na lei e que não esteja nas resoluções do órgão gestor a nível nacional, que é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

[...] a alimentação escolar é concebida como uma alimentação que propicia ao estudante, um volume de calorias suficientemente adequado, para que, durante o período na escola, ele possa se sentir bem e sem nenhum problema de fome. Trata-se de uma concepção que se instituiu a partir de Resoluções do governo federal, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e do Ministério da Educação (MEC-FNDE), principalmente.

Sobre a concepção de gestão que orienta a implementação, do Programa no município de São Luís, o Gestor do PMAE afirmou que são as determinadas pelo FNDE e que a SEMED segue rigorosamente o disposto nas Resoluções que orientam a gestão e implementação das ações do PNAE, ou seja:

[...] Observa-se fielmente as determinações da Resolução Nº 26/2013 do FNDE que normatiza o fornecimento da alimentação escolar na rede pública de educação. Em São Luís (MA), a Prefeitura adota a modalidade terceirizada no fornecimento da alimentação escolar.

A partir da análise das respostas do Secretário Municipal de Educação da SEMED - São Luís e das do Gestor do Programa às questões que compõem o instrumento de pesquisa, constatou-se que, ambos, deixam evidentes suas preocupações com a operacionalização do PMAE, conforme o desenho nacional. Nesse sentido, expressaram que as concepções de gestão e suplementação alimentar que fundamentam a implementação do Programa, em São Luís, obedecem às diretrizes definidas pelo FNDE, o que nos levou a perceber que o modelo

de gestão do programa, em São Luís, é o burocrático pois apresenta característica de sistema racional, formal e impessoal, buscando desta forma, um nível alto de eficiência, através do seguimento de um sistema de normas escritas, sem levar em consideração aspectos pessoais e emocionais dos sujeitos envolvidos no processo. A esse respeito, afirmam Tavares, Azevedo e Morais (2014, p. 158) que, “[...] o administrador burocrático exerce, sem desvios, suas funções, administrando em nome de terceiros com fidelidade ao cargo”. E ainda sobre esse aspecto destaca-se o que afirma Motta (1990, p. 33) “Dessa forma, a burocracia caracteriza-se pela separação entre os que executam e os que planejam, organizam, dirigem e controlam”.

Perguntados se conhecem a concepção de gestão que orienta a implementação e a operacionalização do PMAE nas escolas pesquisadas, os gestores de escola assim se posicionaram: “Sim. Como o modelo atual é descentralizado, o papel da gestão municipal é de executar o programa conforme determinado, fazer o acompanhamento, a fiscalização e prestar contas dos recursos que recebe.” (Gestor de escola A.1); “Não, mas acredito que possa estar relacionada a uma boa gestão dos recursos recebidos do governo federal.” (Gestor de escola B.2); “Não, a coordenação do PMAE deveria ser mais atuante nas escolas.” (Gestor de escola B.2); “Sim, concepção de gestão descentralizada.” (Gestor de escola C.3).

Destacam-se a seguir as respostas apresentadas pelos Gestores, sobre a concepção de implementação do PMAE, “Sim. O programa, através das suas ações, deve atender de forma suplementar às necessidades nutricionais dos alunos, durante sua permanência na escola”. (Gestor de escola A.1); “Não, mas acredito que possa estar relacionada à oferta de uma boa alimentação, com qualidade que possa contribuir para o bom desenvolvimento do aluno”. (Gestor de escola B.2); “Não, a coordenação do PMAE deveria ser mais atuante nas escolas”. (Gestor de escola B.2).

Sim. Apesar de não haver informação específica sobre essas concepções, acredito que deve ser de proporcionar aos alunos o suporte nutricional adequado, com o necessário, estabelecido pelo programa para atender à necessidade do aluno no tempo em que ele estiver na escola. (Gestor de escola C.3).

Constatou-se que 5 (cinco) Gestores representando 50% dos sujeitos ouvidos informaram que conhecem a concepção municipal, os outros 5 (cinco) sujeitos, ou seja, 50%, responderam que desconhecem e que não lhes foi informado pela SEMED. Os Gestores que afirmaram conhecer, falaram a respeito das concepções. Porém, os Gestores que afirmaram desconhecer as concepções, no decorrer das entrevistas, demonstraram saber identificar ou descrever alguns dos elementos relacionados aos temas, sinalizando algum conhecimento acerca de tais concepções, ao falarem das rotinas de gestão e de implementação da alimentação nas suas escolas. Essa realidade reafirma a percepção de que muito da



problemática evidenciada na implementação das ações de alimentação escolar deve-se ao desconhecimento dos critérios contemplados nas Resoluções que orientam as ações do Programa nas escolas, revelando ainda que tal atitude em não buscar construir conhecimentos que orientem a ação gestora, demonstra a falta de envolvimento e até um certo distanciamento do Programa.

A análise das respostas apresentada pelos Gestores deixa claro a necessidade de melhoria na articulação entre Gestores da SEMED e Gestores de Escolas, o que irá se refletir na implementação das ações do PMAE, uma vez que metade dos entrevistados afirmou não ter obtido formalmente informações sobre as concepções do objeto de análise. De acordo com os depoimentos sobre a concepção de gestão, que orienta a implementação do programa em São Luís, os Gestores escolares, que participaram desta pesquisa, consideram que o objetivo mais importante do programa é manter o aluno bem alimentado, durante o horário em que este se encontra na escola, reafirmando portanto o princípio orientador do PNAE. Destaca-se também que os gestores consideraram como secundários outros aspectos inerentes aos objetivos do PNAE, tais como: 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. No tocante ao aspecto do conhecimento sobre o Programa, a pesquisa evidenciou a necessidade de que sejam realizadas ações de capacitação dos Gestores das escolas, visando favorecer a construção de conhecimentos e a compreensão dos pressupostos teóricos que fundamentam a proposta do PNAE.

No que se refere à necessidade de capacitação da equipe gestora do PMAE de São Luís - MA, destaca-se a afirmação de Melo (2006, p. 62), segundo a qual:

Nesse momento, vale ressaltar que a educação alimentar e a capacitação das pessoas envolvidas na alimentação escolar são fatores de suma importância na gestão pública, pois os gestores terão que conhecer sobre segurança alimentar e toda a importância social de valorização aos profissionais envolvidos no processo.

A análise da citação acima reafirma que, para uma adequada gestão do programa na esfera escolar, é fundamental que os Gestores das escolas tenham acesso a conhecimentos necessários acerca do desenho atual do PNAE, das concepções que orientam a sua gestão e implementação, dos seus objetivos complementares, que vão além da responsabilidade da alimentação adequada dos alunos, uma vez que estes representam o elo entre a gestão da Secretaria e as rotinas de operacionalização do Programa. Desse modo, compreende-se que, com maior interação com a secretaria e com uma formação adequada, a execução das atividades pertinentes às rotinas do Programa poderá ser aperfeiçoada e o desempenho dos Gestores de escola será aumentado. Reafirma-se, desse modo, o entendimento de que o

aperfeiçoamento do controle interno do PMAE poderá ser possibilitado, inclusive com a integração da equipe de Gestores da SEMED com os Gestores das escolas, incluindo os demais profissionais envolvidos com a operacionalização do Programa.

Oportunizar maior interação entre a equipe de gestores de escolas e os Gestores da SEMED, democratizando a gestão da alimentação escolar, poderá facilitar a identificação das oportunidades de melhoria existentes, possibilitando à gestão da secretaria, adotar estratégias de intervenção para realizá-las, podendo fazer uso destas informações para corrigir distorções e descompassos existentes no processo de gestão do Programa, tendo em vista o alcance de contínuo aperfeiçoamento.

### **4.3 Processo de implementação e estratégias de gestão do PMAE**

Nesta subseção apresenta-se a percepção dos sujeitos da pesquisa Gestores do Programa e Representante do CAE, sobre a implementação e as estratégias de gestão do PMAE de São Luís do Maranhão nas escolas da rede municipal. Buscou-se identificar as potencialidades e fragilidades desse processo através do conhecimento dos seguintes aspectos: estratégias de funcionamento do PMAE e as referências legais que o orientam e o disciplinam; as formas de controle e fiscalização do PMAE; e gerenciamento do programa.

A análise dos dados e informações permitiu verificar que a composição da equipe da SEMED que faz a implementação do PMAE, em São Luís – MA, é a seguinte:

A equipe atual é composta por 1 Superintendente, 3 Nutricionistas, 2 Pedagogas, 1 Técnica Administrativo, 1 Apoio Administrativo, 2 Apoios Técnicos, 1 Estagiário de Nutrição. Cabe ressaltar que a empresa terceirizada contratada para fornecer a alimentação escolar possui a quantidade de Nutricionistas compatível com a Resolução N° 465/2010 do Conselho Federal de Nutrição. (Gestor do PMAE em São Luís - MA).

Em relação às estratégias de gestão do PMAE, o Gestor do PMAE São Luís - MA, informou que, tendo como referencial a Resolução CD/FNDE n° 26/2013, a SAAE, planeja e determina quais as diretrizes a serem seguidas pela equipe de coordenação na implementação das ações do PMAE, conforme destacou-se a seguir, contemplando ainda algumas das atividades da rotina do processo.

Fazemos o controle qualitativo e quantitativo da alimentação escolar; avaliamos a qualidade dos produtos da agricultura familiar inseridos na alimentação escolar; realizamos testes de aceitabilidade da alimentação escolar; realizamos avaliação nutricional dos alunos, realizamos palestras para conscientizar os alunos acerca da necessidade de alimentação saudável (educação alimentar), acompanhamos os quantitativos de alimentação servida por dia, analisamos e emitimos parecer sobre as medições, para emissão da nota fiscal da prestação de serviços da terceirizada, atestamos a nota fiscal, para liberação dos respectivos pagamentos destas notas etc. (Gestor do PMAE em São Luís - MA).

Conforme destacado anteriormente nesta dissertação, o modelo de gestão do PMAE da rede municipal de São Luís - MA é o de terceirização, onde a execução dos serviços da alimentação escolar é transferida para uma empresa terceirizada contratada pela SEMED, em conformidade com o disposto nos instrumentos jurídicos normativos do PNAE, aludido em parte específica deste trabalho. De acordo com o processo mãe da licitação para a terceirização dos serviços do programa, ao qual se teve acesso, esta modalidade é adotada desde o ano de 2003 e, consoante ao que nos foi informado pelo Secretário Municipal de Educação, pelo Superintendente de Apoio ao Educando e Gestor do PMAE, em suas respectivas entrevistas, e ainda, segundo as tabelas apresentadas na seção 4.1 deste trabalho, em São Luís - MA, tal como ocorre em outros municípios brasileiros, é necessário a utilização dos recursos próprios do município, em quantidade muito superior a que é repassada pelo FNDE para complementar a aquisição da alimentação escolar, a ser servida aos alunos da rede, sendo que, em alguns meses quando não ocorre o repasse federal, o município arca com o pagamento integral dos custos do programa. No tocante à complementação dos recursos repassados pelo FNDE, a referência legal está na Resolução CD/FNDE nº 26/2013, em seu art. 5º, inciso II, onde determina que a EEx tem a responsabilidade de gerenciar e complementar os recursos destinados à alimentação escolar. Destacam-se abaixo os relatos do Secretário Municipal de Educação e do Gestor do PMAE ao serem questionados se os recursos transferidos pelo FNDE/PNAE são suficientes para garantir a oferta diária de alimentação escolar servidas nas escolas da rede.

[...] o grande desafio é esse do valor per capita sendo achatado ao longo do tempo, e praticamente, a união vem atribuindo responsabilidade maior para os municípios e para os estados quase que por inteira. (Secretário Municipal de Educação).

Não. O FNDE repassa ao município o valor de R\$0,36 por alimentação, sendo que 30% desse valor (R\$0,11) devem ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar, restando R\$0,25. O valor pago pelo município por cada alimentação servida é de R\$2,45. (Gestor do PMAE em São Luís - MA).

A terceirização, apesar de ter um custo elevado, apresenta uma série de vantagens em relação à modalidade escolarizada, conforme afirmou o Gestor do programa de São Luís. Segundo suas impressões, dentre estas vantagens destacam-se o atendimento dos cardápios, maior tempo dos Gestores de escola para ações pedagógicas, o controle do número de refeições servidas, a medição através de sistema informatizado de registros de atendimentos e a garantia da qualidade dos alimentos utilizados. Acerca da terceirização, questionou-se o Secretário Municipal de Educação se ele considera esse modelo mais adequado para o programa municipal da cidade, ao que nos respondeu da seguinte forma:

Essa questão é muito relativa. Cabe a cada gestor verificar a situação em que se encontra a realidade dele. Por exemplo, para uma rede grande como a nossa, ela talvez seja importante. Agora para uma rede pequena, talvez já não se precise terceirizar. O importante é que você procure fornecer a quantidade certa e a melhor qualidade possível. Independe qual o modelo. Se você conseguir fazer em larga escala um modelo centralizado, que seja feito. Se você tiver uma capacidade de gestão melhor com a terceirizada, você faz. O que não pode é entrar nada de corrosivo no processo. Quero dizer, deve ser um processo puro, definido com clareza. Depende muito da realidade de cada município, cada rede.

Ainda sobre a terceirização, o Secretário destacou ainda que:

E, também, o modelo de São Luís tem uma característica própria, toda alimentação é fabricada em cada uma das nossas escolas. Dispensou-se, desde o início, a ideia de uma central que fabricasse a alimentação de todas as escolas. Existem alguns lugares que usam uma central que acaba fazendo o movimento, o transporte dos alimentos de um local para todas as escolas e isso não é bom, impõe uma perda de qualidade na alimentação fornecida no decorrer do deslocamento que é realizado.

Quando se questionou o Secretário sobre o porquê da opção pela terceirização, obteve-se a seguinte resposta:

[...] Foi exatamente para poder organizar e melhorar o sistema de fornecimento da alimentação e o tempo pedagógico dos nossos diretores de escolas, além do emprego das nossas merendeiras. Para podermos liberar efetivamente o gestor da preocupação com algo com o qual ele estava gastando muito tempo, para que ele possa se dedicar à gestão da escola no sentido pedagógico, do ensino e da aprendizagem. Foi feito muito nesse sentido, à princípio.

Sobre a terceirização destacam-se a seguir depoimentos dos Gestores escolares:

“A comida tem boa qualidade. Quando encontramos qualquer problema com a qualidade de algum alimento a empresa substitui imediatamente.” (Gestor de escola A.2); “A qualidade é boa, acompanha frutas. No almoço, em geral, é servido suco natural junto à refeição.” (Gestor de escola B.2); “A qualidade da alimentação é boa. Tem acompanhamento diário da nutricionista e da gestão que avalia constantemente.” (Gestor de escola C.3); “A qualidade nutricional é boa. Os alimentos são de boa qualidade.” (Gestor de escola E.1); “Os alimentos são de boa qualidade. A qualidade da alimentação é boa.” (Gestor de escola E.1).

As impressões do Representante do CAE, em seu depoimento sobre a terceirização foram:

A alimentação escolar está sendo oferecida regularmente, apesar de que, nos últimos anos, houve muita reclamação por conta de algumas interrupções na distribuição da merenda escolar na rede, inclusive foi divulgado pela imprensa, e a justificativa dada ao CAE pela SEMED é de que houve problema de pagamento para a empresa terceirizada causando a suspensão temporária do serviço, mas logo foi regularizada a situação.

As crianças gostam da comida propriamente dita, a macarronada, o arroz. Apenas reclamam de um certo tipo de mingau, mas o resto tem boa aceitação.

A quantidade oferecida é adequada de acordo com a porção indicada pelo nutricionista. Mas as crianças, na maioria das vezes, querem repetir. E repetem.

Nas escolas por onde nós fiscalizamos, não encontrei nada que desabonasse a questão da higiene.

A análise dos depoimentos dos Gestores indica a existência de pontos positivos e negativos a respeito da terceirização. Com relação aos pontos positivos foram destacados: a melhoria na qualidade e no sabor das refeições são apontados na maioria das respostas. Os entrevistados destacaram, ainda, o cuidado com a higiene no preparo dos alimentos e a organização, limpeza e conservação dos equipamentos pelos profissionais que fazem a preparação dos alimentos, à segurança alimentar dos estudantes. Outras vantagens também foram citadas, como palestras de educação nutricional, que incentivam hábitos alimentares saudáveis, maior agilidade no atendimento para situações de imprevistos. Grande parte dos entrevistados considera o acompanhamento realizado pelo nutricionista, como indicativo da melhoria da qualidade e do sabor da alimentação escolar, que por sua vez repercutiu na redução do desperdício. O nutricionista tem formação que o habilita na atuação em vertentes da questão alimentar e nutricional do programa, além de estar preparado para conduzir ações de implementação dos seus objetivos complementares, no âmbito escolar, de acordo com a Resolução CFN nº 358/2005, que dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Esta resolução atribuiu competência ao nutricionista para planejar, organizar, dirigir, supervisionar e avaliar os serviços de alimentação e nutrição nas escolas, além de realizar assistência e educação nutricional. (CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS, 2005). Destaca-se ainda que, os sujeitos consideram a alimentação escolar fundamental para a saúde dos estudantes, pois as refeições são nutritivas e saudáveis. Outras vantagens também foram apontadas, as palestras sobre educação nutricional, que incentivam hábitos alimentares saudáveis, maior agilidade no atendimento para situações de imprevistos.

Através dos depoimentos, constatou-se que em todas as escolas existe rotina de acompanhamento da saúde dos escolares, contemplando o atendimento individualizado por faixa etária e também a realização da avaliação do estado nutricional dos escolares, ou seja, os escolares são pesados, medidos, avaliados por nutricionista. Tal avaliação encontra previsão legal na Resolução CD/FNDE nº 38/2009, art. 14º, “§ 1º Compete ao nutricionista responsável técnico pelo Programa, e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar, coordenar o diagnóstico e o monitoramento do estado nutricional dos estudantes.” (BRASIL, 2009b, p. 2) e Portaria Interministerial nº 1.010/2006, art. 3º - “Definir a promoção da alimentação saudável nas escolas com base nos seguintes eixos prioritários: V - monitoramento da situação nutricional dos escolares” (BRASIL, 2006a, p. 2) e art. 5º:

Para alcançar uma alimentação saudável no ambiente escolar, devem-se implementar as seguintes ações: IX - desenvolver um programa contínuo de promoção de hábitos alimentares saudáveis, considerando o monitoramento do estado nutricional das crianças, com ênfase ao desenvolvimento de ações de prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e educação nutricional. (BRASIL, 2006c, p. 2).

Conforme o relato do Gestor do PMAE/SEMED/São Luís - MA, esse acompanhamento acontece da seguinte forma:

O acompanhamento é feito de duas formas, a primeira é por amostragem em toda a rede do município, onde os alunos selecionados passam por todo o procedimento e, caso seja encontrado algum tipo de problema, tomamos as providências, para que este estudante seja atendido na rede municipal de saúde com o nosso acompanhamento em todas as etapas do processo. A segunda forma é através do acompanhamento realizado em todas as escolas municipais que fazem parte do Programa Saúde na Escola<sup>19</sup>, que é realizado em parceria com o Governo Federal, onde os alunos são avaliados antes e depois de submetidos aos processos do programa.

A realização da pesquisa nos permitiu constatar que a adoção da terceirização é compreendida como um ganho, permitindo que os Gestores escolares possam focar nos aspectos pedagógicos da educação, uma vez que a terceirização retira do Gestor escolar a responsabilidade de gerir os processos de compra dos produtos alimentares e confecção da alimentação escolar, oportunizando desenvolver melhor a sua função pedagógica e administrativa na escola.

A principal fragilidade diagnosticada na investigação sobre a implementação do programa em São Luís, ou seja, os pontos negativos, diz respeito à desinformação de alguns Gestores, sobre o PNAE. Tal desconhecimento resulta de falhas na articulação entre a gestão da SEMED e os outros atores do processo. Os Gestores reconhecem que são carentes de maiores informações, esclarecimentos sobre o programa nacional e municipal, e como sugestão de melhoria na execução da política, destacaram que gostariam de participar de ações de capacitação/formação e reciclagem sobre o PNAE.

Sobre as condições de infraestrutura das escolas, os Gestores afirmaram que algumas escolas não possuem refeitório. Essa realidade evidencia a necessidade de que sejam feitos investimentos na infraestrutura física e de mobiliário e equipamentos nas escolas, visando dotá-las dos espaços adequados, necessários à oferta da alimentação aos escolares.

A respeito da avaliação da qualidade da alimentação escolar pelos alunos os Gestores nos informaram que foi sugerida a realização de pesquisa a ser realizada pela terceirizada, objetivando avaliar a aceitabilidade e opinião dos escolares sobre a qualidade da

---

<sup>19</sup> “O Programa Saúde na Escola (PSE), política intersetorial da Saúde e da Educação, foi instituído em 2007. As políticas de saúde e educação voltadas às crianças, adolescentes, jovens e adultos da educação pública brasileira se unem para promover saúde e educação integral.” (BRASIL, 2012b).

alimentação oferecida. Sobre a existência de desperdício da alimentação escolar, oito dos entrevistados atribuíram essa ocorrência à oferta de formulados industrializados que não têm boa aceitação pelos escolares, e que a oferta de alimentos separados provoca rejeição, Ex. arroz e feijão. Essa situação se inverte, como informado, pois, quando esses mesmos alimentos são servidos juntos, têm maior aceitação, a exemplo do baião de dois. Nesse sentido, alguns dos entrevistados consideram que uma medida que contribuiria para a melhorar a qualidade e a aceitação da alimentação servida aos escolares, seria a revisão dos cardápios, essa revisão seria amparada por uma pesquisa sugerida anteriormente, envolvendo os atores da implementação e os beneficiários do programa.

Nesse sentido, algumas impressões dos entrevistados, sobre o desperdício da Alimentação escolar, foram: “Aqui quase não temos desperdício, só sobra alimento quando é servido mingau industrializado.” (Gestor de escola C.2); “A empresa fornecedora poderia fazer também uma pesquisa de satisfação junto aos alunos e uma sugestão de cardápio alternativo, mesmo que fosse periódico.” (Gestor de escola C.3).

Os cardápios deveriam ser montados de forma a evitar ao máximo o desperdício de alimentos, exemplifico quando é servido arroz, carne e feijão separados, o feijão sempre sobra, mas quando servem juntos, tudo é consumido. Assim, observamos outros alimentos, mingau com banana.

Observamos que alguns alimentos têm melhor aceitação quando são servidos misturados com outros, no caso do feijão por exemplo, se é servido separado do arroz sempre é deixado por alguns alunos e é desperdiçado; mas, se é servido misturado com o arroz como baião de dois, não existe desperdício. (Gestor de escola E.1).

Com relação à atuação do CAE, os sujeitos destacaram que o mesmo é ausente, ou seja, que não é muito atuante. A ausência do CAE é relevante, posto que é o representante da esfera pública, que viabilizaria a participação social e democrática, o controle social de uma política pública, essencial para a concretização da política focalizada de alimentação nas escolas da rede pública de ensino.

A esse respeito, Maria e Rezende (2014, p. 3) evidenciam:

Para que o PNAE consiga eficiência na sua implementação, todos os profissionais envolvidos (Entidades Executoras, o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, e o nutricionista responsável técnico) devem agir em conjunto para sua execução, promovendo uma alimentação escolar saudável e adequada, além do respeito à cultura, a tradições e hábitos alimentares, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável.

É importante ressaltar que ações isoladas dos atores envolvidos pelo PMAE, não resultam em efeitos positivos necessários, para que a gestão e a implementação, em todos os seus aspectos, sejam consideradas eficientes, devido à existência de falhas na articulação entre os atores.

Foi possível detectar, através das falas dos entrevistados, que a alimentação escolar para o aluno é de extrema importância, sendo reconhecida como o principal atrativo na frequência escolar, ferramenta importante no combate ao problema de evasão escolar. Essa percepção vai ao encontro da aceção dos autores Maria e Rezende (2014, p. 7), que assinalam que:

Quando há disponibilidade de merenda escolar, os alunos se apresentam mais alegres, não faltam às aulas e têm rendimento satisfatório quanto à aprendizagem e que, na falta da merenda escolar, o rendimento escolar e a concentração dos alunos diminuem, além de ficarem mais tristes, irritados e difíceis de controlar.

Sobre a inclusão de alimentos produzidos localmente pela agricultura familiar, conforme determinado pela implementação da Lei nº 11.947/2009, os Gestores consideram positivo para o programa e para os alunos. Consta-se que os resultados são positivos também para os agricultores da região, contribuindo também para a melhoria de renda. Conforme depoimento do Secretário Municipal de Educação do Gestor Municipal do PMAE de São Luís - MA incluindo ainda os de alguns Gestores de escola, consideram que:

No caso, da agricultura familiar, discutimos muito a necessidade de se procurar oferecer sempre os produtos que são produzidos localmente, até para também se ter uma agregação de valor a nível local, e também melhorar a renda da região rural da cidade de São Luís. (Secretário Municipal de Educação).

Para os produtos da agricultura familiar, 10 fornecedores foram habilitados através de chamada pública realizada pela Central Permanente de Licitação da Prefeitura de São Luís (MA). Como a contratação aqui é terceirizada, a aquisição de todos os demais itens fica a cargo da empresa terceirizada. Como característica importante do nosso processo, destacamos a realização de ampla pesquisa de mercado para fazer a composição dos preços dos produtos da alimentação escolar que compõem o termo de referência do edital da licitação realizada para a contratação da terceirizada. Com esta medida, o valor do preço estimado da licitação foi reduzido a pouco mais da metade do valor oriundo da pesquisa feita com as empresas de terceirização do setor. (Gestor do PMAE em São Luís - MA).

Os alunos ficam muito satisfeitos quando são oferecidas frutas da época, os produtos da agricultura familiar entregues têm boa qualidade. (Gestor de escola A.2).

A qualidade é boa, acompanha frutas. No almoço, em geral, é servido suco natural junto à refeição. (Gestor de escola B.2).

As crianças gostam muito dos sucos naturais e das frutas. (Gestor de escola F.1).

Com os produtos da agricultura familiar a alimentação escolar ficou melhor em muitos aspectos. Já foi servido aqui até juçara. (Gestor de escola F.1).

Sobre esse aspecto, o processo de aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, que foi considerado como um desafio para a gestão do PMAE, a SEMED implementa a inserção da agricultura familiar ao programa de acordo com a legislação e, de forma exitosa, vem contribuindo para o desenvolvimento do setor agrícola nas regiões que fornecem os produtos, trazendo maior qualidade à alimentação ofertada nas escolas e



promovendo o crescimento econômico e social para os agricultores de São Luís - MA e suas famílias.

No contexto desta pesquisa, buscaram-se avaliar as ações educativas que perpassem o currículo escolar, abordando o tema alimentação, nutrição e a inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem, dentro da perspectiva do desenvolvimento de práticas saudáveis de vida e da segurança alimentar e nutricional. (BRASIL, 2013). Identificou-se a concretização de projetos e/ou atividades educativas estruturadas de EAN, estimulados pela EEx e direcionados aos escolares, demonstrando comprometimento da gestão com a função pedagógica do PNAE, no ambiente escolar, segundo o art. 13º da Resolução n.º 26/2013, que versa sobre as ações de EAN, no âmbito do Programa. Essas ações ocorrem em número abaixo do desejado, demonstrando a inexistência de um planejamento macro que contemple a consecução dos objetivos do programa no tocante a este tema. Destaca-se ainda a essencialidade da construção coletiva e participativa de ações educativas sobre o PNAE, estimulando o envolvimento da comunidade escolar.

Nesse sentido, Gabriel (2013, p. 59) compreende que: “O PNAE vem sendo redesenhado nos últimos anos, apresentando-se como possibilidade para o redimensionamento das ações desenvolvidas na escola e ocupando um papel estratégico na alimentação dos estudantes”.

Peixinho (2011, p. 110) considera que: “O ato de se alimentar, sobretudo na escola, pode promover significativos momentos de aprendizagem e que o alimento pode ser estudado de inúmeras maneiras e por diversos ângulos de análise”.

Como já destacado anteriormente, em parte específica desta dissertação a atuação do CAE em São Luís - MA está prejudicada por problemas internos com uma atuação ineficiente, que compromete o cumprimento de suas funções, uma vez que tem deixado de realizar, inclusive, o seu papel, quanto ao acompanhamento das ações educativas do PMAE, no sentido de facilitar a integração família-escola e viabilizar as condutas de educação nutricional voltadas para a realidade local. Na composição do CAE a representatividade dos seus integrantes ter origem diversificada, sendo formada por representantes de pais de alunos, professores, sociedade civil, poder legislativo e poder executivo (BRASIL, 2006a). A responsabilidade do CAE é de suma importância para aperfeiçoar as ações do PMAE, pois, os integrantes do Conselho representam diferentes segmentos da escola, família, sociedade civil na esfera escolar, tal como aponta Carvalho e outros (2008, p. 831):

Esta questão traz à tona a importância de uma parceria escola-família para a educação alimentar e nutricional: a escola, representada neste processo pelos

nutricionistas, merendeiras e diretores; e a família, por meio da representação destas no Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Em referência ainda à atuação ineficiência do CAE, em São Luís, os dados da pesquisa nos permite apontar a necessidade de ajustes, para que seja possível solucionar com brevidade o problema existente e que esse importante órgão de controle social possa cumprir suas responsabilidades, no desenvolvimento de ações conjuntas entre o CAE e os demais atores envolvidos com o programa, através do estreitamento da relação entre toda equipe de implementação do programa.

#### **4.4 Controle social do PMAE: atuação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE**

Uma primeira tarefa que se impõe de início é explicitar o entendimento de controle social para compreender como este se manifesta no acompanhamento do PMAE, através da atuação do CAE.

O entendimento que norteia este trabalho é o de que o controle social pode se expressar de diversas formas. Dentre elas, uma em que o controle social do Estado sobre a sociedade ocorre mediante a fiscalização da população, opinião pública, esfera política etc. Outra que se expressa, através do controle exercido pela sociedade, sobre as ações do Estado, através da atuação dos Conselhos, Orçamento Participativo, Fóruns, Plenárias de participação popular, dentre outras manifestações.

Mészáros (2011, p. 982, grifo do autor) referindo-se à questão do controle social afirma que: “[...] neste processo de expansão e concentração, o poder de controle conferido ao capital vem sendo *de fato* retransferido ao corpo social como um todo, mesmo se de uma forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital”.

Além dessas formas, o controle social também pode expressar-se mediante o controle da sociedade sobre a sociedade, ou seja, no acompanhamento da execução de serviços públicos pelas organizações da sociedade civil.

Para atender aos objetivos que orientam o desenvolvimento do presente estudo importa dar ênfase ao controle exercido pela sociedade sobre as ações do Estado. Nessa direção, o controle social adquire diversos significados como a possibilidade de compartilhamento do poder de decisão sobre a implementação das políticas públicas e como uma das formas de expressão da democracia. Significa também a participação da sociedade civil no planejamento, monitoramento e avaliação das ações públicas cuja responsabilidade de operacionalização compete ao Estado. Enfim, constitui-se na institucionalização da

participação social que inclui o controle sobre a execução de políticas e programas sociais, através dos conselhos gestores.

Para Gohn (2011) os conselhos gestores são canais de participação que articulam representantes da população e do poder público estatal em ações relacionadas à gestão de políticas públicas. Trazem como inovação a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras em uma perspectiva democrática pela ação política que envolve a interação entre governo e sociedade.

Desse modo, os conselhos gestores são instrumentos de mediação da relação Estado e Sociedade e encontram fundamentação legal na CF, de 1988, instaurando-se, enquanto instâncias deliberativas e de controle social por meio da participação da população na formulação de políticas e no controle das ações.

Gohn (2011, p. 88), referindo-se ao papel mediador dos conselhos gestores:

[...] eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas, pós-1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil.

A partir da análise da citação acima compreende-se que, a partir de então, os conselhos gestores se constituem exigência constitucional que condiciona o repasse de recursos financeiros, da Esfera Federal para as Esferas Estaduais e Municipais, e DF, a existência e funcionamento destas instâncias. O reconhecimento da importância dos conselhos gestores representa o reconhecimento das lutas e pressões da sociedade civil pela redemocratização da sociedade brasileira, após 20 anos de ditadura militar, visto que a institucionalização dos conselhos resulta de reivindicações apresentadas pelos movimentos sociais.

Depreende-se portanto, que os conselhos gestores são instrumentos de expressão, representação da sociedade civil e participação nas decisões que afetam o atendimento de prioridades estabelecidas pela sociedade. Portanto, em tese: “[...] são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões.” (GOHN, 2011, p. 89).

Independente da política pública a que se direciona, a importância do controle social, exercido pelos conselhos, reside em contribuir para: garantia de direitos sociais, ampliação de direitos e cobertura de atendimento, qualificação das políticas públicas,

participação da sociedade civil na tomada de decisão, fiscalização da gestão pública, dentre outros aspectos.

Na educação, foram criados, a partir dos anos 1990, vários conselhos em diferentes esferas de governo. Nesse período, foram criados, no âmbito municipal, três conselhos de gestão vinculados ao poder executivo: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), do FUNDEF e o CAE.

Nesta subseção analisa-se a contribuição do CAE, visto que este se constitui em um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do DF e dos municípios, através da Medida Provisória nº 1979-19, de 2 de junho de 2000, em seu art. 3º. Com relação à sua composição, o conselho é composto por, no mínimo, 7 (sete) membros titulares e os respectivos suplentes, assim distribuídos entre um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos; e dois representantes das entidades civis organizadas. Cada membro titular deverá ter um suplente do mesmo segmento.

O CAE constitui-se num instrumento de controle social, sendo responsável pelo acompanhamento e monitoramento dos recursos federais repassados pelo FNDE aos municípios para implementação do PMAE. Desse modo, sua atuação é fundamental para qualificar a execução do Programa.

No município de São Luís, a composição do CAE obedece aos critérios mencionados anteriormente, sendo: 7 (sete) membros titulares, 1 (um) representante do poder executivo; 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; 2 (dois) representantes de pais de alunos; e 2 (dois) representantes das entidades civis organizadas e 7 (sete) suplentes. Esta composição atende às exigências legais.

A realização de entrevista semiestruturada, com uma das Conselheiras do CAE (ex-presidente)<sup>20</sup>, possibilitou o acesso a informações sobre a atuação deste importante órgão colegiado no exercício do controle social do PMAE.

Sobre as atribuições dos Conselheiros do PMAE a entrevistada informou que dentre as atribuições dos Conselheiros destaca-se a de fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos advindos do FUNDEB, do PNAE e do Programa Nacional de Alimentação de Creches (PNAC). São recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental, creches e educação infantil. Conforme ressaltou a Conselheira entrevistada:

---

<sup>20</sup> A entrevistada vem atuando no CAE por aproximadamente 08 (oito) anos, inclusive exercendo dois mandatos como presidente do referido conselho.

Devemos fiscalizar e acompanhar se estes recursos estão realmente sendo destinados exclusivamente à alimentação escolar. A minha experiência na função é a seguinte: Me dediquei para entender o papel do conselheiro, e todo esse tempo venho lutando para que o conselho de alimentação escolar realmente funcionasse, pois temos um grande entrave com relação ao apoio da SEMED que, talvez ainda não saiba a importância e o verdadeiro papel do conselho junto a administração municipal, isto porque, se não houver o CAE, não existe recurso para alimentação escolar. A assinatura do conselho é tão valiosa quanto a do prefeito, porque, no momento em que o CAE, na figura do presidente e dos seus conselheiros, se recusarem a assinar uma prestação de contas, o recurso do PNAE não virá mais para São Luís. Devido a muitos problemas, os nossos pareceres, que agora são online, vêm sendo aprovados com ressalvas.

A partir da análise do depoimento da Conselheira constata-se o reconhecimento do poder atribuído ao CAE, no controle social do PMAE. Ressalta-se, entretanto, que essa contribuição necessita ser igualmente reconhecida pelo poder executivo, o que fica claro, quando a Conselheira afirma que “[...] temos um grande entrave com relação ao apoio da SEMED que talvez ainda não saiba a importância e o verdadeiro papel do conselho junto à administração municipal.” (Conselheira do CAE).

O conselho gestor de qualquer natureza tem dentre as suas finalidades contribuir para a elevação da qualidade da política pública a qual se vincula. Desse modo, o entendimento é de que, quando o conselho recebe o apoio devido para o desenvolvimento de suas ações, tem maior possibilidade de contribuir com a qualificação e aperfeiçoamento de um programa social e, conseqüentemente, da política pública. Portanto, para além da fiscalização do PMAE, o conselho pode ser parceiro e apoiar a gestão, no sentido de contribuir para minimizar os problemas evidenciados no processo de implementação do Programa, destacados em parte específica deste trabalho, mediante a adoção de ações concretas com vistas à superação dos entraves identificados, com destaque para o desenvolvimento de ações de fiscalização na aplicação dos recursos destinados à aquisição da alimentação escolar a ser servida aos estudantes nas escolas, a qualidade dos alimentos servidos, além da aplicação dos recursos repassados para a empresa terceirizada, para fornecimento da alimentação escolar servida nas escolas, dentre outros aspectos.

Perguntado sobre como avalia, a atuação do CAE, no acompanhamento e controle social do PMAE, destacou que: “Atualmente é deficiente, pois não temos recebido qualquer demanda e nem temos notícias de visitas às escolas”. (Gestor do PMAE em São Luís - MA).

Os depoimentos do Gestor do Programa e o da Conselheira apresentam divergências bastante claras, relacionadas à falta de apoio e ao desconhecimento sobre a importância do CAE na implementação do PMAE. O Gestor destaca não ter recebido demandas do CAE. Informou ainda que não tem conhecimento sobre a realização de visitas

deste conselho às escolas. Essa realidade parece apontar para um descompasso entre gestão e controle social, o que a nosso ver fragiliza a implementação do próprio PMAE, o que aponta para uma evidente desarticulação entre sujeitos sociais que deveriam estar integrados e em permanente comunicação, para consecução dos objetivos do PMAE e, conseqüentemente, para o atendimento de crianças e adolescentes com uma alimentação escolar adequada, com qualidade e servida com regularidade, conforme desenho do PNAE.

Chama a atenção o fato de a Conselheira destacar que os problemas apresentados no processo de operacionalização do PMAE, em São Luís, estão contemplados nos pareceres emitidos/encaminhados para o FNDE, aprovados *com ressalvas*, conforme mencionou a Conselheira: “Devido a muitos problemas, os nossos pareceres, que agora são online, vêm sendo aprovados com ressalvas”. As fragilidades apontadas pela Conselheira necessitam ser sanadas com medidas que contribuam para aperfeiçoar as ações do Programa.

Ainda sobre o acompanhamento e fiscalização da execução do PMAE nas escolas a Conselheira entrevistada informou sobre a existência de um cronograma e de roteiro que orientam a realização das visitas por pólos de escolas, tal como informado a seguir: “As visitas acontecem, geralmente, duas vezes na semana, pela manhã [...]” (Conselheira do CAE).

Sobre as estratégias de controle/fiscalização e aplicação dos recursos recebidos pela SEMED, para gestão do PMAE, foi destacado que o CAE recebe mensalmente informe do FNDE sobre os valores repassados para o município e que a partir dessas informações realizam parte do controle social do Programa, o que inclui o acompanhamento da aplicação dos recursos e prestação de contas, conforme depoimento da Conselheira destacado a seguir:

Fiscalizamos todas as escolas, e fazemos o acompanhamento da aplicação dos recursos diretamente com a SEMED, onde a prestação de contas é apresentada com as respectivas notas fiscais. Fazemos então a análise dos pagamentos e das notas fiscais, tanto das escolas que gerenciam o seu próprio recurso, quanto das que recebem o serviço terceirizado.

Quando questionada sobre as condições de funcionamento do CAE, para realização de suas atividades, informou que dispõem de equipamentos informática, tais como computadores e impressoras, de veículo disponibilizado pela SEMED para realização das visitas às escolas. Com relação a espaço físico, informou da necessidade de dispor de local apropriado para funcionamento do conselho, inclusive para a realização de reunião mensal, tal como destacado a seguir: “Não possui um local adequado, pois o local disponibilizado pela SEMED, atualmente, não comporta a quantidade de participantes das reuniões, tornando muito difícil realizá-las”. (Conselheira do CAE).

Ainda quanto ao apoio para o funcionamento do CAE informou-se:

O apoio que temos é da SEMED, inclusive, este é um dos pontos que me incomoda. Este apoio tem que ser cobrado e, infelizmente, o presidente atual não está tendo tempo de assumir o papel para o qual foi escolhido, a professora que é vice, é do sindicato, e ela também não tem tempo. [...] Estamos atualmente sem atuar, e a 2 meses sem reunião. (Conselheira do CAE).

Considerando a importância do CAE, no processo de acompanhamento, fiscalização e controle social, a SEMED necessita envidar esforços para viabilizar o espaço físico adequado, para que os membros do CAE possam se reunir sistematicamente, e exercer de fato as suas atribuições e para que tenham as condições necessárias de exercício do controle social.

No que diz respeito à capacitação dos Conselheiros para atuarem no CAE, informou-se de que não existe nenhuma ação de capacitação específica, o que se constitui, a nosso ver, um aspecto que pode fragilizar o desempenho dos Conselheiros. Como apontou a Conselheira: “Não. Não é feito um treinamento específico. Às vezes ocorrem treinamentos pelo FNDE, dos quais nós participamos, mas específicos para a função não temos”.

Por se considerar que o conhecimento dos Conselheiros sobre o que é o CAE, quais as atribuições que lhes competem, ações de capacitação constituem-se condição fundamental para o exercício de suas funções. Ademais, como o conselho tem caráter fiscalizatório e deliberativo, o conhecimento apropriado sobre questões afetas à alimentação escolar, gestão, orçamento, dentre outros, são prioritárias, posto que não se delibera sobre o desconhecido.

No que se refere à alimentação escolar, a Conselheira informou que a oferta é regular, mas que, por questões de atraso de pagamento da empresa terceirizada, ocorrem interrupções na distribuição.

[...] nos últimos anos houve muita reclamação por conta de algumas interrupções na distribuição da merenda escolar na rede, inclusive foi divulgado pela imprensa, e a justificativa dada ao CAE pela SEMED é de que houve problema de pagamento para a empresa terceirizada causando a suspensão temporária do serviço, mas logo foi regularizada a situação.

A situação descrita acima, reproduz um fato que tem se tornado comum na relação entre os entes federados e destes com as empresas contratadas, nas ações de descentralização, na sociedade brasileira, que é o atraso no repasse de recursos para implementação de políticas públicas, incluindo-se os programas sociais, o que acarreta prejuízos para o público alvo atendido. Conforme relato da Conselheira do CAE, “Ocorrem atrasos no repasse para as escolas comunitárias e no pagamento para entidade terceirizada, ocasionando falhas na oferta da alimentação escolar”. Portanto, o entendimento é de que a falta da alimentação escolar não

raramente conduz para liberação dos alunos, *liberar a turma mais cedo* ou até mesmo suspensão das aulas, o que impacta negativamente o processo de aprendizagem.

Vale ressaltar que, em São Luís, a alimentação escolar é terceirizada, ou seja, fornecida por uma empresa que distribui os alimentos para as escolas da Prefeitura Municipal. Destaca-se ainda que, a SEMED repassa recursos financeiros para que escolas comunitárias (da rede conveniada com a Prefeitura) gerenciem todo o processo, para a oferta de alimentação escolar aos alunos matriculados nessas escolas, prestando contas junto à SEMED, sobre a aplicação desses recursos. O CAE, através dos seus Conselheiros, fiscaliza esse processo através da análise das prestações de contas.

Não se pode desconsiderar em ambos os casos que há uma transferência de responsabilidades do poder público para empresas terceirizadas ou órgãos da sociedade civil para implementação do PMAE, em São Luís, o que pode expressar uma minimização gradativa das funções da esfera municipal nessa área.

Quando questionada sobre a alimentação escolar servida para os alunos, a Conselheira informou que “As crianças gostam da comida propriamente dita, a macarronada, o arroz. Apenas reclamam de um certo tipo de mingau, mas o resto tem boa aceitação”. Destacou ainda que o Programa conta com nutricionista que, orienta quanto à qualidade nutricional dos alimentos a serem servidos aos alunos e também no que se refere à quantidade servida para cada aluno (porção), entretanto, não há proibição quanto à repetição “[...] as crianças, na maioria das vezes querem repetir. E repetem. Não há desperdício de alimento.” (Conselheira do CAE).

Sobre as condições de higiene para o preparo da alimentação escolar e para servir os alunos, a Conselheira informou que nas visitas realizadas nunca encontrou irregularidade nesse sentido. Ressaltou o fato de que em algumas escolas existe refeitório, e que outras não dispõem desse espaço, a alimentação é servida na própria sala de aula.

A partir da atuação do CAE, mesmo com as dificuldades apontadas anteriormente, são produzidas informações sobre o controle social do processo de implementação do PMAE, em São Luís. A esse respeito informou-se pela entrevistada que é elaborado um relatório anual encaminhado para o FNDE e que a qualquer tempo, quando solicitado pela Prefeitura e Ministério Público, são encaminhados relatórios aos órgãos solicitantes.

A partir do exposto depreende-se que o CAE, para exercer o controle social que é a razão de sua existência, tem encontrado dificuldades expressas no tímido apoio que recebe da SEMED para a realização das atividades de acompanhamento do PMAE, em São Luís, na ausência de capacitação específica para realizar o controle sobre o processo de implementação



do controle social e até mesmo para contribuir de forma qualitativa para avançar o Programa no município. Tal realidade requer a adoção de medidas urgentes por parte da SEMED, viabilizando as condições necessárias ao funcionamento normal do CAE, considerando, a contribuição desse Conselho no aperfeiçoamento das ações desse importante Programa de Assistência Estudantil.

#### **4.5 Limites e desafios da gestão do PMAE apontados pelos sujeitos da pesquisa**

As visitas às escolas, a observação do funcionamento das escolas, o contato com os entrevistados, aliados aos dados obtidos através de entrevistas, no decorrer da pesquisa empírica, permitiu identificar a existência de limites que necessitam ser superados, visando o cumprimento dos objetivos e finalidades do Programa e de desafios a serem superados e enfrentados pelos diferentes sujeitos sociais, envolvidos no processo de implementação do PMAE, no município de São Luís. O enfrentamento dessas questões oportunizaria o desenvolvimento das ações, conforme diretrizes do FNDE e, conseqüentemente, alcance dos seus objetivos.

Dentre os desafios identificados pelo Gestor do Programa e Secretário Municipal, destaca-se o número de alunos a serem efetivamente atendidos pelo PMAE, o que inclui a oferta regular de alimentação escolar para os mesmos. Através dos dados da pesquisa, identificou-se que, o número de alunos atendidos em agosto do ano de 2017, é 124.389 (cento e vinte quarto mil, trezentos e oitenta e nove), destes, 83.214 (oitenta e dois mil, duzentos e quatorze), representando 66,9% do total, são alunos do município e 41.175 (quarenta e um mil, cento e setenta e cinco), representando 33,1% do total, são alunos da rede conveniada. Ou seja, esse quantitativo revela o elevado número de alunos beneficiados com o Programa. Esse número significativo de atendimentos, somente é possível face à complementação com recursos próprios do município, diante do volume de recursos financeiros repassados pelo Governo Federal, insuficientes para custear as despesas geradas com a implementação do Programa. Conforme destacado pelo Secretário Municipal de Educação sobre a questão do cofinanciamento do Programa:

[...] os valores per capita são muito baixos ainda. Nós precisaríamos, no mínimo, que esses valores fossem dobrados, para que pudessem ser financiados com recursos federais. À medida que os municípios foram se organizando e tendo consciência da importância que tem a alimentação escolar para as crianças pobres, que precisam, eles foram se tornando mais exigentes, e a carga da despesa acaba ficando em maior volume com os municípios e os Estados. No caso, o município é o ente federado que tem a menor parte do bolo fiscal do país. Então acho que o programa deve ser aperfeiçoado, melhorado, mas é extremamente importante para o país.

A resposta do Secretário sobre o aporte de recursos próprios do município, de São Luís, para complementar os recursos disponibilizados pelo FNDE para custeio do PMAE, confirma a relevância do Programa de Assistência Estudantil da alimentação escolar, sobretudo para os alunos em situação de pobreza. Todavia, destaca que, à medida que os municípios adquirem consciência dessa importância para os alunos e para o processo de aprendizagem, o investimento financeiro aumenta. Porém, o volume de recursos que deve ser investido não tem sido equitativamente distribuído entre os entes da federação, ficando a maior parte a cargo dos municípios e Estados, o que vem ocorrendo em São Luís, de acordo com os relatos. Desse modo, não resta dúvida que a questão do financiamento do PMAE constitui-se num limite para seu aperfeiçoamento e ao mesmo tempo um desafio a ser enfrentado pelos Gestores e Formuladores desse Programa, se a meta é avançar quantitativamente e qualitativamente na implementação do PMAE.

Sobre a percepção dos limites a serem superados e desafios a serem enfrentados ficou evidente o conhecimento pela totalidade dos sujeitos ouvidos, 100%, envolvidos no processo de implementação do PMAE, no município de São Luís, para que este Programa seja desenvolvido, conforme diretrizes do FNDE e, conseqüentemente, alcance seus objetivos.

Sobre o PNAE, o Secretário considera que este continua em um processo de aperfeiçoamento, reafirmando sua importância. Destaca, também, as dimensões de atendimento, tanto geográficas, quanto populacionais do Brasil, constituindo-se, segundo o entrevistado, no maior programa de alimentação escolar do mundo. A crítica que se faz ao PNAE, é que é necessário avançar, corrigir, atualizar os atuais valores que respaldam o repasse a Estados e municípios, considerando os índices de inflação dentre outros elementos. Para o Secretário esse é o ponto principal a ser revisto.

O Secretário ressaltou a questão da auditoria do Programa, informando que “Em termo de auditoria, acredito que ele esteja bem, pois é um dos mais auditados que se tem em relação a todo e qualquer tipo de repasse ao município e aos Estados”. Destaca-se esse aspecto como positivo, porque, historicamente, no Brasil, as irregularidades que envolvem o uso de recursos financeiros para investimento na alimentação escolar, noticiadas pela mídia são corriqueiras (sendo temas recorrentes: desvios, corrupção, superfaturamento, fornecimento de alimentação de má qualidade etc.). Tais denúncias concorrem para impactar negativamente qualquer programa, como também para aperfeiçoar os mecanismos de controle, acompanhamento e fiscalização, visando atingir níveis cada vez mais aprimorados na operacionalização das ações de alimentação escolar.

Quando questionado sobre se a implementação do PMAE, em São Luís, segue as normativas do PNAE, o Secretário afirmou que “Ele é todo implementado conforme o desenho nacional. Nós aqui não praticamos nada que não esteja na lei e que não esteja nas resoluções do órgão gestor a nível nacional, que é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE”. Destacou mais uma vez o desafio de desenvolver um Programa de grande dimensão, o que segundo ele “[...] obriga a trabalhar com muito cuidado e responsabilidade com o programa.” (Secretário Municipal de Educação).

A análise dos dados da pesquisa evidenciam que os entrevistados demonstram preocupação com a gestão e a operacionalização do PMAE, de acordo com o desenho nacional. Nesse aspecto chama a atenção a atuação do CAE, que, segundo a pesquisa, tem atuado de forma frágil, no cumprimento de suas atribuições como órgão de controle social, na aplicação dos recursos públicos destinados à educação, com repercussões no acompanhamento do PMAE, em São Luís.

O entendimento é de que há uma divergência que precisa ser resolvida entre gestão e controle social (Gestores e Conselheiros), com o intuito de aperfeiçoamento do PMAE, posto que, se por um lado o Gestor do Programa considera a atuação do CAE deficiente, no que se refere ao acompanhamento, fiscalização, por não ter recebido demanda e por não ter “[...] notícias de visitas às escolas.” (Gestor do PMAE em São Luís - MA); por outro, os conselheiros ouvidos ressentem-se do não reconhecimento da importância do Conselho pelos Gestores e da insuficiência de apoio para o desenvolvimento das atividades que envolvem o exercício do controle social do Programa, conforme relatado pela Conselheira entrevistada. O depoimento da Conselheira ouvida chama a atenção pelo fato da mesma relatar que, frente aos problemas apresentados no processo de operacionalização do PMAE, os pareceres emitidos para o FNDE, sobre o mesmo, apresentam aprovação ‘com ressalvas’. Portanto, essa é uma questão que necessita ser melhor dimensionada pela rede, oportunizando espaços que viabilizem a discussão dos entraves apontados e que concorrem para o descumprimento dos objetivos e finalidades do PMAE/SL.

A análise dos depoimentos reafirmaram a importância da gestão de um programa social, incluindo as ações de controle social, posto que os conselhos gestores têm, dentre as suas finalidades, contribuir para a elevação da qualidade da política pública à qual se vincula. O CAE cumpre, portanto, uma função de maior importância, que se reveste em uma possibilidade que poderá ser explorada em benefício do próprio PMAE.

Para o Gestor, uma das principais dificuldades de operacionalização do PMAE “[...] é manter e elevar a qualidade da alimentação escolar servida aos alunos.”, aspecto esse

que demonstra a preocupação, conforme relatado, com o impacto positivo que o Programa possa ter na vida dos alunos, inclusive na elevação do rendimento dos alunos. Ressalte-se ainda o esforço em desenvolver o PMAE, de acordo com as diretrizes do PNAE, segundo as quais os municípios e Estados devem zelar pela qualidade da alimentação escolar, sendo proibidos, inclusive, de realizar aquisição de alimentos enlatados, devem portanto, priorizar a aquisição de alimentos naturais. Assim, de acordo com o definido pelo FNDE para compor os cardápios da alimentação a ser servida nas escolas: “[...] deverão conter alimentos variados e seguros, que respeitem a cultura, tradições e hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar.” (BRASIL, 2009b).

Destacam-se também, aspectos relacionados à alimentação escolar, no que diz respeito à definição do cardápio, pois, conforme todos os Gestores entrevistados, não há autonomia quanto a esse aspecto “[...] pois os cardápios são definidos pela SEMED e a empresa terceirizada.” (Gestor do PMAE em São Luís - MA). Entretanto, do total dos Gestores entrevistados, 04 (quatro) representando 3,1% da amostra, relataram que, em datas especiais como: festas juninas, dia das mães etc. solicitam, antecipadamente, alimentação diferenciada à empresa terceirizada e são atendidos. Este aspecto merece destaque, pois entendem-se que o público-alvo de um programa deve ter a possibilidade de opinar sobre os benefícios a serem assegurados. Ademais, seria essa uma forma de incentivo ao protagonismo social e adequação da alimentação escolar aos hábitos e especificidades alimentares do público atendido. Sobre a possibilidade de atendimento a demandas específicas destacadas ao longo desta seção, os dados da pesquisa nos permite afirmar a existência dessa possibilidade de maior articulação entre os envolvidos com esse processo, que devem buscar uma maior aproximação, e participação nas decisões sobre o tipo de alimentação a ser servida aos alunos da rede, o que representa benefício para o PMAE. O espaço existe, as medidas a serem adotadas devem estar voltadas para ampliar a participação nas decisões que afetam o desenvolvimento do Programa, contribuindo decisivamente com a desburocratização da gestão.

Para a Conselheira entrevistada, uma das dificuldades enfrentadas pelo PMAE, em São Luís, consiste no atraso do repasse de recursos financeiros para as escolas comunitárias e no pagamento para entidade terceirizada o que, segundo a entrevistada tem “[...] ocasionando falhas na oferta da alimentação escolar”. Merece destaque este relato, visto que o constante atraso no repasse de recursos para a alimentação escolar constitui-se num

aspecto negativo, visto que a interrupção da oferta de alimentação escolar fragiliza o processo educativo, em escolas, considerando as atribuições do poder público na garantia dessa oferta.

A esse respeito, o Secretário destacou um dos vários desafios a serem enfrentados, que envolvem o processo de execução do PMAE, em São Luís, é a capacidade de pagamento, pois “[...] a alimentação escolar não pode atrasar. Se você atrasa, ela pode incorrer em uma diminuição da qualidade, então é algo sagrado”. Este é um desafio que vem sendo enfrentado pela gestão, conforme fala do Secretário de Educação do Município e do Gestor do PMAE, face à necessidade de garantir a implementação do Programa, evitando a suspensão do repasse de recursos para as escolas comunitárias e para a empresa terceirizada. Também esse desafio reveste-se de relevância, para evitar problemas com *os pais* que denunciam quando falta a alimentação escolar, conforme destacado a seguir:

[...] Isso já é tão importante na vida dos filhos, que quando há uma turbulência, eles estão a postos. Você pode ter mil problemas na escola, mas assim que surge algo com a alimentação escolar, eles denunciam, reclamam, e aí vira um problema público, nacional até, muitas vezes como temos visto. E o grande desafio é esse, do valor per capita sendo achatado ao longo do tempo, e praticamente a união vem transferindo responsabilidade maior para os municípios e para os estados, quase que por inteira. E no momento de crise, isso se torna muito mais complexo e mais difícil ainda. (Secretário Municipal de Educação).

Com relação a descentralização do Programa, foi destacado que, quando esta é compreendida, a partir de uma perspectiva democrática, pode significar repasse de atribuições, responsabilidades e recursos de diferentes ordens, inclusive financeiros para Estados e municípios desenvolverem programas mais próximos dos indivíduos. Todavia a experiência brasileira tem demonstrado que se trata mais de desconcentração, que se constitui no repasse de responsabilidade sem o concomitante repasse de recursos e condições para implementação das políticas públicas. Assim, a *queixa* do Secretário tem a ver com esse processo de minimização gradativa das responsabilidades da União, transferindo-as para as outras esferas, sem a preocupação com as condições objetivas dessas esferas e especificidades locais para a devida operacionalização dos programas sociais. Assim, a descentralização das ações do PMAE para o município é vista pelo Secretário, enquanto um desafio que se intensifica em momentos de crise, tal como a vivenciada na atualidade.

Foram destacados ainda, outros desafios que envolvem a execução cotidiana do Programa tais como: a capacitação permanente das merendeiras, manutenção de um padrão de higiene, elaboração contínua do cardápio, manutenção dos utensílios para preparo da alimentação escolar, cuidado com a infraestrutura das escolas, manutenção dos espaços e de outras condições que concorrem para o atendimento das questões relativas à higiene e condições sanitárias do ambiente escolar.

A partir dos dados e informações, constatamos que o desenvolvimento/operacionalização das ações do PMAE traz preocupações para a gestão a nível macro, intermediário e micro, que impactam na vida escolar, o que pode significar ganhos para os alunos, posto que envolvem questões relacionadas a recursos humanos, saúde, alimentação, a vida do aluno e da comunidade escolar em diferentes aspectos.

Ao finalizar a entrevista o Secretário destacou aspectos que podem contribuir para a melhoria do PMAE em São Luís, tais como: melhoria institucional na própria estrutura e rede da secretaria. “[...] e, com certeza, temos que voltar a ter uma economia que cresça. Isso porque o município não está isolado da vida nacional, então a economia que cresce significa que você precisa de mais receita fiscal disponível para eventos como esse, da alimentação escolar”. Acrescenta ainda que é preciso melhorar os processos de gestão.

Tornar a gestão de cada escola mais eficiente e, nesse sentido, estamos adotando aqui, em São Luís, o Educar Mais, que traz a implantação de um sistema de avaliação e de gestão que reestrutura tudo e, com certeza, estrutura a eficiência que se quer para o programa de alimentação escolar. (Secretário Municipal de Educação).

Subsidiados pelos depoimentos dos sujeitos ouvidos nesta pesquisa, pode-se inferir que existe o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoamento contínuo do Programa. Os processos de gestão e implementação do PMAE, no município, são compreendidos em uma totalidade mais ampla na qual o Programa se situa e por ela é influenciado.

Ainda sobre sugestões apresentadas pelos entrevistados que poderiam contribuir para melhoria da gestão e implementação do Programa foi destacada a necessidade de que é preciso aumentar o valor per capita de contribuição do Governo Federal e ainda que existe a necessidade de melhoria da eficiência da gestão, conforme afirmou o Secretário:

[...] precisamos realmente de uma gestão mais eficiente, e mais ainda, precisamos que as políticas públicas, no Brasil, de geração de emprego e renda sejam mais eficientes, para que tenhamos um trabalhador que possa bancar os custos de determinados eventos da vida do seu filho na escola, como é o caso da alimentação, da farda. Então, ainda é um país que necessita de políticas compensatórias, como é o caso da alimentação escolar. (Secretário Municipal de Educação).

Dentre os Gestores, as sugestões apontadas estão relacionadas diretamente com aperfeiçoamento do cardápio, são elas: oferta de frutas no cardápio da alimentação escolar; maior atenção da gestão, no sentido de implementação de melhorias e em relação a medidas para evitar interrupções devido a importância do programa para os alunos, que são muito carentes e destacam ainda que muitos estão matriculados principalmente pela alimentação;

realização de pesquisa avaliativa junto aos alunos sobre o cardápio; disponibilizado um cardápio alternativo considerando a existência de intolerâncias alimentares.

A partir da análise dos relatos dos diferentes sujeitos sociais envolvidos com a execução do PMAE, constatou-se que há um reconhecimento da importância e contribuição do Programa de Alimentação Escolar na vida dos alunos das escolas públicas. Também ficou demonstrado a necessidade da construção de maior domínio por parte dos Gestores sobre a concepção, objetivos, finalidades, ou seja, conhecimento do Programa como um todo. Demonstraram possuir algum conhecimento sobre o Programa, embora tenha ficado claro que alguns Gestores desconhecem as concepções que fundamentam sua implementação e estão envolvidos no cotidiano escolar com a gestão do PMAE.

Merece destaque a questão do controle social sobre a operacionalização do Programa, em São Luís, tendo em vista constituir-se em oportunidade de a sociedade civil influir, contribuindo para a melhoria do Programa e com a institucionalização de espaços de gestão democrática do ensino público, tal como preconizam os instrumentos jurídico-normativos que dispõem e as bases de organização e funcionamento da educação brasileira, incluindo os Programas destinados a Assistência Estudantil dos educandos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso de análise do PMAE/São Luís, constatou-se que a alimentação escolar pública contribui efetivamente para a melhoria do rendimento escolar pois, através da perspectiva de que a alimentação escolar é considerada como todo alimento recebido pelos estudantes no ambiente da escola, durante o período letivo, e de que sua premissa está voltada para garantia do atendimento parcial das necessidades nutricionais diárias e na saciedade ou apacramento da fome dos escolares, a partir da compreensão de que, por se tratar de necessidade fisiológica, interfere na aprendizagem, pois desvia o foco das atividades realizadas em sala de aula. Através desse entendimento é que este programa elege, como objetivo prioritário, contribuir para a redução dos índices de evasão escolar, para a formação de bons hábitos alimentares e para o aumento da capacidade de aprendizagem. (BRASIL, 2009b). O amparo legal, que garante a alimentação escolar, como direito humano, conforme destacado nesta dissertação, está em instrumentos jurídico-normativos como a CF (art. 208º e 211º), a LDB (Lei n.º 9.394/1996), a Portaria Ministerial n.º 251, de 3 de março de 2000, o PNE (Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001), a Medida Provisória n.º 2.178-36/2001, a Portaria Interministerial n.º 1.010/2006, a Resolução CD/FNDE n.º 32/2006, na Lei n.º 11.947/2009 e na Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 (atualizada pela Resolução CD/FNDE n.º 4/2015), os quais subsidiaram as análises sobre o PNAE.

Destaque-se que, na atualidade, o PNAE caracteriza-se como um programa que vai além da oferta de alimentos que atendam as necessidades nutricionais dos estudantes durante a sua permanência na escola, pois também, contribui para a melhoria do processo de ensino e de aprendizagem e, ainda, para a formação de hábitos e práticas alimentares saudáveis na comunidade local e escolar (BRASIL, 2011). Seguindo esta linha de raciocínio, o PNAE deve ser entendido como uma política pública compensatória, com caráter universal, direcionada ao atendimento equânime de crianças, jovens e adultos das escolas públicas, no sentido de contribuir para melhorar o seu desempenho escolar, em decorrência da satisfação de uma das necessidades básicas do ser humano que é o acesso à alimentação saudável, rica em nutrientes, e que contribua para o funcionamento regular do organismo.

Face a sua relevância social, sua dimensão e alcance, o PNAE, necessita de monitoramento e avaliação sistemáticos, como ferramenta de gestão, onde os resultados alcançados sejam capazes de apontar as ações bem-sucedidas, oportunidade de melhoria e colaborar na orientação e implementação de ações de caráter preventivo, no sentido de evitar falhas que, possam comprometer os resultados, os objetivos e finalidades do Programa.



Esta dissertação intencionou avaliar o processo de gestão e a implementação do PMAE, em São Luís - MA, que foi o seu objetivo geral, tendo como objetivos específicos: Caracterizar o PMAE no município de São Luís - MA; Identificar as concepções de gestão escolar e suplementação alimentar que orientam a operacionalização do PMAE, em São Luís - MA em relação às diretrizes do PNAE; Identificar o processo de implementação e estratégias de gestão do PMAE de São Luís - MA; Identificar o controle social do PMAE: atuação do CAE; Conhecer os limites e desafios da gestão do PMAE apontados pelos sujeitos da pesquisa.

No percurso da pesquisa, encontraram-se alguns obstáculos, os quais buscou-se superá-los utilizando outras estratégias. Inicialmente destacou-se a falta de registros, sobre os processos iniciais da implantação da alimentação escolar, em São Luís anteriores ao ano de 2003, ano em que foi iniciado o modelo de gestão de terceirização do PMAE, em São Luís. Tal dificuldade, inviabilizou o resgate histórico, através de pesquisa documental, idealizado inicialmente. No âmbito do desenvolvimento da pesquisa, o acesso a dados e informações aliados à comunicação, interação com os sujeitos da pesquisa aliados ao conhecimento sobre o objeto de estudo, clareza e fundamento das respostas às questões contempladas nos instrumentos de pesquisa demonstrados pelos atores envolvidos na execução do programa de alimentação escolar, como os Gestores Escolares, o Representante do CAE, o Gestor do PMAE/São Luís e o Secretário Municipal de Educação de São Luís, viabilizaram a elaboração da presente dissertação e, conseqüentemente, maior aprofundamento das análises sobre o objeto de pesquisa.

No percurso da investigação, foram surgindo outras questões que revelaram as principais fragilidades, na gestão do PMAE, como a carência de informação sobre o PNAE/PMAE, tanto por parte dos Gestores de escola, quanto, dos Conselheiros; falhas na articulação entre a gestão da SEMED e os Gestores de escola, decorrentes da burocratização da gestão; necessidade de melhorias de infraestrutura das escolas e suas conseqüências para o desenvolvimento do programa. Outras dificuldades também foram reveladas pelos sujeitos que responderam ao instrumento, como a necessidade de disponibilização de informações sobre o Programa, orientação e capacitação/formação e reciclagem dos Gestores de escola em relação ao programa. O interesse demonstrado pelos Gestores escolares, no recebimento quanto a maiores esclarecimentos acerca do programa, sendo esta uma das sugestões apresentadas por este segmento para a melhoria da gestão e implementação do programa. Outra preocupação apontada é referente ao cardápio, sendo apresentadas sugestões dos entrevistados no sentido de que seja considerado a possibilidade de maior oferta de frutas na

alimentação servida aos alunos. Destaca-se também a sugestão relativa à realização de pesquisas de satisfação entre os beneficiados e envolvidos na implementação do PMAE, uma vez que existem alguns alimentos formulados que não têm boa aceitação pelos alunos e também alimentos que têm melhor aceitação, quando servidos misturados, reduzindo o desperdício, que foi outra fragilidade revelada na pesquisa, mas que, segundo os entrevistados, só ocorre nos casos já relatados acima, e que estes têm pouca representatividade diante da grande aceitação da maior parte dos alimentos servidos. Consideram esse problema de fácil solução, uma vez que pode ser viabilizado através de ajustes no cardápio. Neste viés, considerou-se importante a atenção às rotinas de fiscalização do programa, considerando que a realização adequada de tais procedimentos, pode identificar e encaminhar soluções em tempo hábil para os problemas detectados, através de plano de ação.

A esse respeito ressaltou-se que os entrevistados fizeram relatos sobre a deficiência de fiscalização por parte dos agentes responsáveis por esta atividade do programa especialmente por parte do CAE, que tem relevante importância neste processo, por ser o representante da esfera pública na participação social e democrática, essencial para concretização dos objetivos da alimentação escolar. Entretanto a entrevista com o Representante do CAE informou sobre as dificuldades enfrentadas por este conselho, decorrentes da falta de condições estruturais, espaço físico adequado, e de tempo, por parte de alguns integrantes, para uma maior aproximação com a SEMED, no sentido da busca e soluções para os problemas que afetam o funcionamento regular do CAE. Essas informações coincidem com depoimento de outros participantes da pesquisa e tentam justificar as fragilidades da sua atuação nesse período, conforme analisado na seção 4 desta pesquisa, com destaque para a subseção 4.4 que analisou especificamente o CAE, e o desenvolvimento de suas ações de controle social. Segundo depoimento do Conselheiro, as dificuldades enfrentadas pelo CAE no cumprimento de suas atribuições estão relacionadas à falta de tempo dos atuais dirigentes e do tímido apoio por parte da SEMED. Considerou-se que esta é uma situação que necessita ser superada, em razão da natureza das funções que o conselho tem em seu caráter fiscalizatório e deliberativo. O conhecimento por parte do FNDE dos descumprimentos das responsabilidades por parte da SEMED, no que diz respeito à oferta de condições de funcionamento do CAE, poderá resultar em sanções ao município, podendo incidir em bloqueio dos recursos do FNDE, pela falta de apresentação dos pareceres, que ultimamente vêm sendo aprovados com ressalvas, conforme destacado em parte específica deste trabalho. Compreende-se que o funcionamento regular do CAE trará contribuições

significativas à operacionalização do PMAE, portanto a oferta das condições de infraestrutura e apoio podem contribuir significativamente com o aprimoramento das ações do Programa.

Ressalta-se a seguir, outra fragilidade da gestão e implementação do programa de alimentação escolar identificada através deste trabalho. Refere-se ao cumprimento da determinação de realizar ações educativas que perpassem o currículo escolar, abordando o tema alimentação, nutrição e a inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem, dentro da perspectiva do desenvolvimento de práticas saudáveis de vida e da segurança alimentar e nutricional, conforme o art. 13º da Resolução n.º 26/2013, que versa sobre as ações de EAN no âmbito do PNAE. Embora se tenha identificado a existência e a concretização de projetos e/ou atividades educativas estruturadas de EAN, estimulados pela EEx e direcionados aos escolares, demonstrando comprometimento da gestão, destaca-se, entretanto, que tais ações poderiam proporcionar maiores benefícios, se fossem realizadas com mais frequência, contemplando diferentes atividades tais como: projetos educativos, articulados aos conteúdos curriculares das disciplinas numa perspectiva interdisciplinar e até transdisciplinar, favorecendo desse modo a articulação entre os diferentes campos de conhecimentos.

Encaminhado a finalização das considerações sobre os aspectos negativos apontados pelos sujeitos relativos à operacionalização do PMAE, destacou-se que o fato da alimentação ser percebida pelos entrevistados como um instrumento que contribui para reduzir os índices de evasão escolar face à situação de vulnerabilidade social, a realidade socioeconômica da maioria dos alunos atendidos e a refeição a que têm acesso, na escola, representa muitas das vezes a principal e única refeição do dia que lhes é garantida, permite considerar-se que, a oferta regular da alimentação escolar representa o respeito a um direito que é garantido constitucionalmente, porém considera-se que o programa não deve ser superestimado e que deve estar clara a sua função de complementaridade para a consecução dos propósitos educacionais.

Ressaltem-se a seguir os pontos positivos da gestão na implementação do programa. De acordo com a percepção dos entrevistados, foi destacada a evolução da qualidade e do atendimento comparando ao modelo de gestão anterior, creditando este aspecto ao acompanhamento ostensivo dos profissionais de nutrição, bem como dos profissionais da empresa terceirizada, evidenciando também dentre as ações exitosas o maior tempo dos Gestores de escola para ações pedagógicas, devido à opção de gestão pela terceirização; a divulgação e o cumprimento dos cardápios; a quantidade e a variedade da alimentação servida; o controle do número de refeições servidas; a medição através de sistema

informatizado de registros de atendimentos e a garantia da qualidade dos alimentos utilizados; o baixo índice de desperdício registrado; o cuidado com a higiene no preparo dos alimentos e a organização, limpeza e conservação dos equipamentos pelos profissionais que fazem a preparação dos alimentos, contribuindo para a segurança alimentar dos estudantes. Também foram citadas as palestras de educação nutricional, que incentivam hábitos alimentares saudáveis; maior agilidade no atendimento para situações de imprevistos; a regionalização do cardápio, muito apreciada e elogiada, alcançada pela inclusão de alimentos produzidos localmente pela agricultura familiar, contribuindo, tanto para o aumento na qualidade da alimentação escolar, quanto para o desenvolvimento do setor, colaborando também para a melhoria dos índices de emprego e renda do município. Com relação a terceirização destaca-se que esse é um ditame da ideologia neoliberal no que se refere à redução do Estado e transferência de responsabilidades que lhe são afeitas para a iniciativa privada. Mesmo avaliada positivamente, essa medida, destaca-se que esta é característica da gestão burocrática e representa prejuízo para a sociedade, tendo em vista tratar-se de transferência de recursos públicos que são gerenciados pela iniciativa privada, deixando o espaço público de se beneficiar com a criação de condições necessárias para atendimento aos alunos.

Conclui-se finalmente, através da análise realizada, que a gestão e a implementação do PMAE, de São Luís do Maranhão, apesar de apresentarem problemas e fragilidades que não o diferenciam daqueles encontrados em outros municípios, conforme se pode inferir dos estudos que resultaram no estado da arte apresentado nesta pesquisa, além dos dados e informações levantados no decorrer deste trabalho, atende aos dispostos nos instrumentos jurídicos normativos que dispõem sobre a implementação do Programa. As dificuldades identificadas, revelam-se em oportunidades de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle social do PMAE. Com vistas aos atendimento das necessidades dos alunos, sujeito central desse processo e, para o qual devem estar voltados todos os esforços, no sentido de viabilizar um percurso de escolarização, que o atenda nas dimensões biopsicossociais, espera-se que esta pesquisa alcance o seu propósito e, devido à escassez de produção acadêmico-científica relativa à avaliação dos modelos de gestão e implementação do PNAE, estimule a realização de novas pesquisas na área e ofereça subsídios para estudos futuros, que possam ampliar a avaliação para outros municípios, inclusive de outros Estados, e venham colaborar, de alguma forma, para o aperfeiçoamento desta importante política com maiores investimentos, e melhoria do controle social, essencial para a continuidade do PNAE como política pública exitosa.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 15, n. 67, p. 21-32, jul./set. 1995.

\_\_\_\_\_. **Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização**. [S. l.: s. n.], 1996, Mimeografado.

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF, 2013.

ACCIOLY, E. A escola como promotora da alimentação saudável. **Ciência em Tela**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 1-9, 2009. Disponível em: <<http://www.cienciaemtela.nutes.ufrj.br/artigos/0209accioly.pdf>>. Acesso em 5 set. 2017.

ALBIERO, K.; ALVES, F. S. Formação e desenvolvimento de hábitos alimentares em crianças pela Educação Nutricional. **Revista Nutrição em Pauta**, São Paulo, v. 15, n. 82, p. 17-21, 2007.

ANTUNES, R. B. Direitos Fundamentais e Direitos Humanos: a questão relacional. **Revista da Escola de Direito**, Pelotas, v. 6, n. 1, p. 331-356, jan./dez. 2005.

BARBOSA, N.; PESSÔA, S.; MOURA, R. L. de (Orgs.). **Política de salário mínimo para 2015-2018: avaliações de impacto econômico e social**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, EESP/IBRE, 2015.

BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição Araraquara**, Araraquara, SP, v. 14, n. 1, 2003. Disponível em: <<http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/view/847>>. Acesso em: 5 set. 2017.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. A gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o desenvolvimento local. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 44., Fortaleza, 2006. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. p.1-19.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 22, n. 5, p. 595-607, set./out. 2009.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. WEIS, B. O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Cuiabá, 2004. **Anais...** Juiz de Fora: UFRJ, UFMT, EMBRAPA Gado de Leite, EMBRAPA Florestas, 2004.

\_\_\_\_\_; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 33, p. 103-122, jul./dez.

2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/155>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - 2012/2015**. Brasília, DF, ago. 2011. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/noticias/imagens-1/livro-plano-nacional-caisan>>. Acesso em: 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. (Coleção Saraiva de Legislação).

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 1935. Republicado.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. 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. 2009a. Disponível em: <[https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=LEI&num\\_ato=00011947&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=NI](https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI)>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE nº 33 de 24 de agosto de 2006. Altera o disposto no art. 9º da Resolução CD/FNDE nº 032, de 10 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2006a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ações educativas**. Brasília, DF, [20--?]a. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/4119-a-%C3%A7%C3%B5es-educativas>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Dados físicos e financeiros do PNAE**. Brasília, DF, [20--?]b. Disponível em: <[www.fnede.gov.br](http://www.fnede.gov.br)>. Acesso em: 15 out. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar–PNAE. **Dário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 18 jun. 2013. Disponível em: <[https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC)>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. **Dário Oficial da União**, Brasília, DF,

17 jul. 2009b. Disponível

em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000038&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000038&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Plano de Dados Abertos. **Organizações - PNAE**. Brasília, DF, [2016]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/organization/about/pnae>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: histórico**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Dário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 2012a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3554-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25-de-04-de-julho-de-2012>>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Parâmetros Curriculares Nacionais: 3o e 4o ciclos do ensino Fundamental - saúde**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/introducao.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2. ed. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-manuais-cartilhas>>. Acesso em: 16 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MS/MEC nº 1.010, de 8 de Maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 maio 2006b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Programa Saúde na Escola (PSE). **Portal da Saúde**, Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://dab.saude.gov.br/portaldab/index.php>>. Acesso em: 23 out. 2017.

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

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Determina o compromisso do Brasil de reconhecimento do DHAA, estabelecido pelo PIDHESC, 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 set. 1994. Seção 1, p. 13469. Republicação.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2001. p. 6, ed. extra.

BURLANDY, L. et al. Avaliação do Programa Banco de Alimentos no Brasil. **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**, Brasília, DF, n. 14. p. 35-63, dez. 2010.

\_\_\_\_\_; ANJOS, L. A. dos. Acesso à alimentação escolar e estado nutricional de escolares no Nordeste e Sudeste do Brasil, 1997. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1217-1226, maio 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007000500023](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007000500023)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

CAMPOS, J. A. D. B.; ZUANON, Â. C. C. Merenda escolar e promoção da saúde. **Ciência Odontológica Brasileira**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 67-71, 2004. Disponível em: <<http://ojs.ict.unesp.br/index.php/cob/article/view/443>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

CARVALHO, A. T. et al. Programa de alimentação escolar no município de João Pessoa – PB, Brasil: as merendeiras em foco. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 12, n. 27, p. 823-834, out./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832008000400012&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832008000400012&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 23 out. 2017.

\_\_\_\_\_, M. do C. B. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUSTIAN, S. M. **Família Brasileira, a base de tudo**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004.

CASTRO, J. de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1983. (Clássicos das Ciências Sociais no Brasil).

CECCIM, R. B. A merenda escolar na virada do século: agenciamento pedagógico da cidadania. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 15, n. 67, p. 63-72, jul./set. 1995. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2035/2004>>. Acesso em: 16 nov. 2016.



CERQUEIRA FILHO, G. **A Questão Social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAVES, L. G. et al. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, abr. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400003)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

COIMBRA, M. et. al. **Comer e aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: MEC, 1982.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. Resolução CFN n° 380, 28 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, estabelece parâmetros numéricos de referência, por área de atuação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2006. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101637>>. Acesso em: 23 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução CFN n° 358, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista em âmbito do programa de alimentação escolar (PNAE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2005. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2005/05/18>>. Acesso em: 23 out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Comissão Permanente de Direito à Alimentação Adequada. **Recomendações ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Brasília, DF, jun. 2005. Não paginado.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

EGAN, M. C. Public health nutrition: a historical perspective. **Journal of the American Dietetic Association**, [S. l.], v. 94, n. 3, p. 298-304, mar 1994. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0002822394903727>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

FIALHO, A. M. R. **Merenda escolar no Brasil**: a ilustração da assistência como política social de lógicas contrárias. 1993. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1993.

GABRIEL, C. G. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: construção de modelo de avaliação da gestão municipal. 2013. 254 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2013.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do Neoliberalismo. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sócio-político**. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidad@s**: São Luís. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=211130>>. Acesso em: 17 out. 2017.

IPIRANGA, L. Prefácio. In: LEME, Maria José Paes; PERIN, Maria da Luz F. **1, 2... Feijão com arroz**: educação alimentar. Brasília, DF: FAE/MEC, 1995.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LIMA, L. M. Estado, regulação e avaliação de políticas educacionais. In: LIMA, F. das C. S.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. P. B. **Políticas Educacionais e gestão escolar**: desafios da democratização. São Luís: EDUFMA, 2012. p. 57-85.

MALINA, L. L. Chamada Pública: instrumento legal de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. (Orgs.). **Projeto NUTRE-SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 15-28.

MARANHÃO. Prefeitura de São Luís. **Secretaria Municipal de Educação**: apresentação. São Luís, [20--?]. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/orgaos/10>>. Acessado em: 19 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Recorte Alimentação Escolar do Relatório SEMED 2017 - jan a ago**. São Luís, 2017.

MARIA, J. B. L.; REZENDE, M. T. N. P. O Programa de Alimentação Escolar e a qualidade da merenda escolar em Uberlândia (MG). **Revista Horizonte Científico**, Uberlândia, v. 8, n. 1, p. 1-20, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/24241>>. Acesso em: 23 out. 2017.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1987.

\_\_\_\_\_. **Sociologia**. Org. Octavio Ianni. 3. ed. São Paulo: Ática, 1982.

MASSON, G. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 105-114, jul./dez. 2007. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2682597.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

MELO, C. C. R. **Análise da Alimentação Escolar no município de São João Evangelista - MG**. 2006. 87 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Sustentabilidade) - Programa de Pós-Graduação Meio Ambiente e Sustentabilidade, Centro Universitário de Caratinga, Caratinga, MG, 2006.

MERENDA escolar de Nortes e Nordeste é ruim e insuficiente, diz pesquisa. **G1**, São Paulo, 2011. Educação. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2011/02/merenda-escolar-do-norte-e-nordeste-e-ruim-e-insuficiente-diz-pesquisa.html>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORIN, E. **O método**: a natureza da natureza. v. 4, Lisboa, 1999.

MOTTA, F. C. P. **Organização e Poder**: empresa, estado e escola. São Paulo: Atlas, 1990.

MOYSÉS M. A. A; COLLARES C. A. L. Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escolar e merenda **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 15, n. 67, p. 33-56, jul./set. 1995. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2033/2002>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Desnutrição, fracasso escolar e merenda. In: SOUZA PATTO, M. H. (Org.) **Introdução à Psicologia Escolar**. 3. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997. p. 223-256.

MUNIZ, V. M.; CARVALHO, A. T. de. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do Estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 20, n. 3, p. 285-296, maio/jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732007000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732007000300007)>. Acesso em: 24 abr. 2017.

OLIVEIRA, M. K. de. **Vygotsky**: aprendizado e desenvolvimento - um processo sócio-histórico. São Paulo: Editora Scipione, 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Rio de Janeiro, 1966. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução 217 A III, em 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.: s. n.], 1948. Sem paginação. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

PACHECO, J. P. Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização? **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 21, n. 73, p. 139-161, p. 139-161, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302000000400010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302000000400010&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

PAULO NETTO, J. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 41-49, jan./jun. 2001.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n.

4, p. 909-916, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** 2011. 133 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese\\_135\\_resgate\\_historico\\_pnae\\_%20albaneide\\_peixinho.pdf](http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese_135_resgate_historico_pnae_%20albaneide_peixinho.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2017.

\_\_\_\_\_ et al. Alimentação escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 128-136, 2011. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/artigos/alimentacao\\_escolar\\_brasil\\_estados\\_unidos.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/artigos/alimentacao_escolar_brasil_estados_unidos.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

PERU. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Red de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe. Programa Mundial de Alimentos. **Alimentación escolar: una herramienta de protección social para el desarrollo sostenible y la inclusión social – declaración final.** Lima, 2015. Disponível em: <<http://www.larae.org/>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

PIPITONE, M. A. P. et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 16, n. 2, p. 143-154, abr./jun. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732003000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000200001)>. Acesso em: 24 abr. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL. **Relatório do PNUD destaca grupos sociais que não se beneficiam do desenvolvimento humano.** Brasília, DF, mar, 2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-pnud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Brasília, DF, 2014. (Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

REGO, T. C. **Vygotski: uma perspectiva histórico cultural da educação.** Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

RIBEIRO, A. L.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013. Disponível em: <<http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/viewFile/282/222>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

RODRIGUES, J. Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, v. 15, n. 2,

p. 22-255, jul/dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/anaismp/v15n2/a19v15n2.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

SANTOS, J. V. T. A construção da viagem inversa: ensaio sobre a investigação nas ciências sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 1, n.1, abr. 1989.

\_\_\_\_\_, L. M. P. et al. 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, v. 23, n. 11, nov. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007001100016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001100016)>. Acesso em: 24 abr. 2017.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SAVIANI, D. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SILVA, L. I. L.; SILVA, J. G. **Política Nacional de Segurança Alimentar**. São Paulo: Governo Paralelo, 1995.

SOUSA, J. U. P.; LIMA, F. das C. S. A educação no planejamento público do Estado do Maranhão: das aspirações sociais às decisões. In: LIMA, F. das C. S.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. P. B. **Políticas Educacionais e gestão escolar: desafios da democratização**. São Luís: EDUFMA, 2012. p. 243-260.

SPINELLI, M. A. dos S.; CANESQUI, A. M. Descentralização do programa de alimentação escolar em Cuiabá: 1993-1996. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 151-165, abr./jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732004000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732004000200002)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**. 1998. Tese (Doutorado) - Departamento de Nutrição, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

TAVARES, A. M. B. N.; AZEVEDO, M. A.; MORAIS, P. S. A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. **Holos**, Natal, ano 30, v. 2, p. 154-162, 2014. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/2155/812>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

TEO, C. R. P. A. et al. Programa Nacional de alimentação escolar: adesão, aceitação condições de distribuição de alimentação na escola. **Nutrire: Revista da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição**, São Paulo, SP, v. 34, n. 3, p. 165-185, dez. 2009. Disponível em: <[http://sban.cloudpainel.com.br/files/revistas\\_publicacoes/259.pdf](http://sban.cloudpainel.com.br/files/revistas_publicacoes/259.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2016.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634783/2702>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732005000400001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732005000400001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

VIEIRA, M. N. C. M. et al. Gestão de um programa de alimentação escolar em um município paulista. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 15, n. 1, p. 29-48, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1823/1876>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é?: Gini. **Desafios do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 4, p. 80, nov. 2004. Indicadores Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A - Roteiro para entrevistas com o Gestor do PMAE na SEMED/São Luís - MA



### UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE/UFMA

#### 1 – Perfil:

- ✓ Nome Completo / Sexo / Idade / Formação / Cargo no PMAE

#### 2 – Gestor e Gestão do PMAE:

- ✓ Tempo de exercício no cargo de Gestor?
- ✓ Como foi o processo de indicação para cargo de Gestor do PMAE na SEMED?
- ✓ Quais são as principais atribuições do Coordenador do PMAE? Fale um pouco da sua experiência no cotidiano da função.
- ✓ Quais as concepções de gestão e suplementação alimentar que orientam o desenvolvimento do PMAE em São Luís – MA?
- ✓ Como ocorre o processo de coordenação das atividades do PMAE?

#### 3 – Informações sobre o PMAE:

- ✓ Atualmente, quantos estudantes são beneficiados pelo PMAE?
  - ✓ Informe o quantitativo de unidades escolares segundo dependência administrativa estão sendo atendidas pelo PMAE em 2017:
    - a) Total de escolas da rede municipal: \_\_\_\_\_
    - b) Total de escolas quilombolas: \_\_\_\_\_
    - c) Total de escolas indígenas: \_\_\_\_\_
    - d) Total de escolas confessionais: \_\_\_\_\_
    - e) Total de escolas conveniadas com o município: \_\_\_\_\_
    - f) Total de escolas filantrópicas: \_\_\_\_\_
- Total geral: \_\_\_\_\_ escolas.



- ✓ Como ocorre o processo de seleção dos fornecedores dos gêneros alimentícios do PMAE? O processo é centralizado na SEMED ou o processo é descentralizado e as escolas assumem a coordenação?  
Em caso de a resposta ser afirmativa, explique como esse processo ocorre Em caso de resposta negativa justifique.
- ✓ Quantos fornecedores de gêneros alimentícios estão cadastrados na SEMED atualmente, para atender ao PNAE?
- ✓ Quantos são oriundos:
  - a) do município \_\_\_\_\_
  - b) Estado do Maranhão: \_\_\_\_\_
  - c) de outros Estados: \_\_\_\_\_

#### **4 – Equipe de implementação do PMAE:**

- ✓ Qual a composição da equipe (formação) que orienta a implementação do PMAE em São Luís - MA? (Quantitativo e cargos dos funcionários)
- ✓ Considerando o total de unidades escolares atendidas pelo PNAE neste município, quantas foram visitadas pelos técnicos que compõe a equipe do PMAE no último ano?
- ✓ Como você avalia a qualificação dos auxiliares da alimentação escolar das unidades escolares atendidas pelo PMAE?
- ✓ A coordenação do PMAE realiza ações de formação, visando qualificar os técnicos e demais profissionais que atuam no PMAE? Sim ( ) Não ( ) Justifique.

#### **4 – Fiscalização e monitoramento das ações do PMAE:**

- ✓ Quais as estratégias adotadas para orientar a atuação da equipe de execução do PMAE no processo de acompanhamento da alimentação servida aos alunos nas escolas?
- ✓ O município dispõe de um sistema efetivo de monitoramento, controle da qualidade dos gêneros alimentícios distribuídos às unidades escolares?

Em caso afirmativo descreva como ocorre esse processo. Em caso negativo justifique.

- ✓ Como você avalia a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no acompanhamento e controle social da operacionalização do PMAE?

#### **5 – Estratégias de gestão e recursos financeiros:**

- ✓ As estratégias de implementação do PMAE/São Luís diferem das adotadas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE?

Sim ( ) Não ( ) Justifique.

- ✓ Os recursos transferidos pelo FNDE/PNAE são suficientes para garantir a oferta diária de alimentação escolar servidas nas escola da rede?

Sim ( ) Não ( ) Justifique.

- ✓ O município de São Luís complementa os recursos financeiros repassados pelo FNDE /PMAE para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar oferecida pelo PMAE, tal como orienta a legislação que dispõe sobre esse Programa?

Sim ( ) Não ( ) Justifique.

#### **6 – Desafios e análise da gestão do PMAE:**

- ✓ Quais são as maiores dificuldade de operacionalização do PMAE?

- ✓ Como avalia a gestão e implementação do PMAE:

a) Coordenação Geral:

b) Coordenação na SEMED:

c) Gestor da Escola:

d) Conselho de Acompanhamento CAE:

- ✓ Em sua opinião o Programa em São Luís – MA cumpre com as finalidades que orientam a sua implementação?

- ✓ **Existe algo mais que você gostaria de acrescentar?**
-

### APLICAR EM CASO DE TERCEIRIZAÇÃO

1. Os serviços da empresa são pagos com recursos da prefeitura?
2. Os recursos do FNDE, destinados ao PMAE, são utilizados pela prefeitura somente para o pagamento de gêneros alimentícios à empresa contratada?
3. O cardápio oferecido está em conformidade com o contrato?
4. As porções servidas estão conforme o definido no contrato?
5. A qualidade dos alimentos oferecidos está em conformidade com o contrato?

**APÊNDICE B - Roteiro para entrevista com Gestores de escola da rede municipal SEMED/São Luís - MA**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE/UFMA**

**1 – Perfil:**

- ✓ Nome Completo / Sexo / Idade / Formação / Cargo

**2 – Gestão Escolar e PMAE:**

- ✓ Tempo de exercício no cargo de Gestor Escolar?
- ✓ Como foi o processo de indicação para cargo de Gestor na sua escola?
- ✓ Quais são as principais atribuições do Gestor Escolar junto ao PMAE?
- ✓ Você conhece as concepções de **gestão** que orientam o desenvolvimento do PMAE em São Luís – MA?
- ✓ Você conhece as concepções de **alimentação e suplementação alimentar**, que orientam a operacionalização do programa nesta rede municipal de ensino?
- ✓ Como ocorre o processo de coordenação das atividades do PMAE nesta escola?
- ✓ Você tem autonomia para definir o cardápio da alimentação escolar servida aos alunos desta escola? Sim ( ) Não ( )

Caso a resposta seja afirmativa, informe como ocorre esse processo, em caso de resposta negativa, justifique.

- ✓ Existem diferenças na execução do programa em relação ao planejamento municipal?
- ✓ Como você avalia a qualidade nutricional da alimentação escolar servida nas escolas da rede municipal?
- ✓ Qual a regularidade da oferta da alimentação escolar?
- ✓ Como você classifica a qualidade da alimentação escolar oferecida?
- ✓ O tema educação alimentar e nutricional vem sendo debatido nas escolas?  
Sim ( ) Não ( )

Caso a resposta seja afirmativa, informe como ocorre esse processo, em caso de resposta negativa, justifique.

### **3 – Alimentação escolar dos alunos de São Luís - MA:**

- ✓ Na sua escola, a alimentação está sendo oferecida regularmente?
- ✓ Há falta de alimentos?
  
- ✓ Os alunos estão satisfeitos com:
  - a) A qualidade da alimentação?
  - b) A quantidade?
  - c) As condições higiênicas?
  - d) Os cardápios oferecidos?
  
- ✓ O espaço em que os alunos consomem a alimentação é adequado?
- ✓ A escola tem refeitório com mesa e cadeira para todos os alunos?
- ✓ Existe desperdício de alimentos?

### **4 – Fiscalização e monitoramento da distribuição da merenda escolar:**

- ✓ Quem controla a distribuição da alimentação na escola?
- ✓ Quem organiza os cardápios?
- ✓ Quem controla o estoque de alimentos?
- ✓ Existe controle externo contínuo por parte da equipe do PMAE ou do CAE?
  
- ✓ **Existe algo mais que você gostaria de acrescentar?**

**APÊNDICE C - Roteiro para entrevista com representante do Conselho de Alimentação  
Escolar - CAE/São Luís - MA**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE/UFMA**

**1 – Perfil:**

- ✓ Nome Completo / Sexo / Idade / Formação /

**2 – Representação no CAE e PMAE:**

- ✓ Função que exerce no CAE/São Luís?
- ✓ Como foi o processo de indicação para esta função?
- ✓ Tempo de exercício na função?
- ✓ Quais são as principais atribuições de um Representante do CAE junto ao PMAE?

Fale um pouco da sua experiência no cotidiano da função.

**3 – Estrutura do CAE:**

- ✓ O presidente e o vice-presidente do CAE foram eleitos pelos seus membros?
- ✓ O presidente e o vice-presidente do CAE são representantes do Executivo ou Legislativo?
- ✓ Os representantes dos professores foram eleitos por estes em assembleia?
- ✓ Os representantes de pais de alunos foram eleitos por estes em assembleia?
- ✓ O representante da sociedade civil foi eleito por organizações da sociedade civil em assembleia?
- ✓ O CAE se reúne regularmente (cerca de 1 vez por mês)?
- ✓ O CAE possui local adequado para a sua reunião?
- ✓ O CAE possui equipamento de informática disponível para o seu trabalho?
- ✓ Os membros do CAE participaram de treinamento para desempenhar suas atividades?
- ✓ Existe apoio para funcionamento do CAE? De que tipo?
- ✓ Existe regimento interno?
- ✓ Como foi o processo de elaboração do regimento interno?

**3 – Alimentação escolar dos alunos de São Luís - MA:**

- ✓ Em São Luís a alimentação escolar está sendo oferecida regularmente?
- ✓ Há falta de alimentos?
  
- ✓ Os alunos estão satisfeitos com:
  - e) A qualidade da alimentação?
  - f) A quantidade?
  - g) As condições higiênicas?
  - h) Os cardápios oferecidos?
  
- ✓ O espaço em que os alunos consomem a alimentação é adequado?
- ✓ As escolas têm refeitório com mesa e cadeira para os alunos?
- ✓ Existe desperdício de alimentos?

**4 – Fiscalização e monitoramento das ações do PNAE:**

- ✓ Como é feito o acompanhamento e a fiscalização da execução do programa nas escolas?
- ✓ Como é feito o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar?
- ✓ Existem irregularidades na execução do PNAE, em São Luís? Se sim, quais?
- ✓ Como, de que forma, para quem e com que frequência são fornecidas informações acerca do acompanhamento da execução do PNAE/São Luís?

**Existe algo mais que você gostaria de acrescentar?**

**APÊNDICE D - Roteiro para entrevista com Secretário de Educação de São Luís - MA****UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE/UFMA**

- 1) Como o Sr. compreende a relação entre a alimentação escolar e a educação?
- 2) Como o Sr. avalia o programa a nível nacional?
- 3) Quais são as principais atribuições do secretário em relação ao PMAE?
- 4) Qual a concepção de gestão e suplementação alimentar que norteiam a implementação do Programa Municipal de Alimentação Escolar – PMAE em São Luís – MA?
- 5) O Sr. considera que, para o desenvolvimento do PMAE, o modelo de gestão terceirizado é o mais adequado?
- 6) Por que a opção pela terceirização?
- 7) Os cardápios são elaborados por técnicos da SEMED e da terceirizada?
- 8) O programa está sendo implementado conforme o desenho nacional?
- 9) Como ocorre o processo de implementação do PMAE, em São Luís?
- 10) Existe algum processo de capacitação dos Gestores de escola para acompanhamento do PMAE?
- 11) A Educação alimentar e nutricional deve ser trabalhada como tema transversal nas escolas, conforme estabelece a LDB. Isso ocorre nas escolas municipais de São Luís?
- 12) Quais as principais dificuldades enfrentadas no processo de execução do programa?
- 13) Quais as possibilidades de melhoria do PMAE, em São Luís?
- 14) O senhor gostaria de acrescentar algo?



**ANEXOS**

**ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE****UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE/UFMA**

Prezado (a) Colaborador (a),

Convidamos V. Sa, para participar da pesquisa intitulada **“PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: Análise do processo de gestão e implementação em São Luís - MA”**, realizada no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Maranhão PPGE/ pelo mestrando Alexsander Ferreira Carneiro e sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima. A sua contribuição se dará através de participação em entrevistas sobre o PMAE na escola, objetivando, a partir do conhecimento e experiência de Gestores, profissionais do programa, professores e membros do Conselho de Alimentação Escolar, contribuir para ampliar a compreensão sobre o objeto de estudo, foco deste trabalho, assim como também para a construção do conhecimento científico que será socializado com os participantes da pesquisa, visando contribuir com reflexões acerca da operacionalização do programa nas escolas da rede municipal de ensino de São Luís.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar o processo de gestão e implementação do Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE) no município de São Luís – MA. Nesse sentido espera-se beneficiar a Secretaria Municipal de Educação/Órgão Gestor do Programa e as Unidades Escolares lócus empírico da pesquisa, na medida em que gere resultados que contribuam para o aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão e operacionalização do Programa Municipal de Alimentação Escolar - PMAE nas escolas da rede, decorrentes desta, na administração e execução do PNAE e da percepção dos alunos e seus familiares sobre o programa nas escolas, obter dados para a referida análise objeto deste trabalho.

Na qualidade de pesquisadores comprometemo-nos em divulgar os resultados obtidos a partir desse estudo, tornando-os públicos, oportunizando maior conhecimento sobre o programa. Todavia, ressalta-se que todas as informações e opiniões emitidas serão sigilosas e

utilizadas apenas para fins científicos, assim, a identidade dos participantes desse estudo será preservada e mantida sob sigilo.

Os instrumentos a serem utilizados para apoiar o processo de coleta de dados são roteiros de entrevistas semiestruturadas a serem gravadas com o uso de um smartphone, e posteriormente transcritas, dessa forma solicita-se a sua colaboração nesta pesquisa, concedendo a entrevista sobre o tema objeto investigado.

A sua participação na pesquisa se dará de forma espontânea, por vontade própria e estará livre para a qualquer momento que desejar retirar o seu consentimento de participação sem nenhum prejuízo. Ressalta-se também que em caso de constrangimento por parte dos participantes, eles poderão responder somente as perguntas que se sentirem à vontade para respondê-las, e terão plena liberdade de não responderem àquelas com as que, porventura, se sentirem constrangidos.

Informa-se que os participantes não terão nenhum custo decorrente de sua participação na pesquisa e também não receberão nenhuma remuneração ou gratificação por parte de qualquer pessoa envolvida na pesquisa, sendo o entrevistador o próprio mestrando ou um membro da equipe do projeto devidamente treinado.

Uma das vias desse Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com o participante. O pesquisador será devidamente acompanhado no processo de desenvolvimento da pesquisa, e estará disponível a qualquer momento, para atender aos participantes, no caso de haver quaisquer dúvidas, podendo o mesmo ser contatado.

A sua participação nesta pesquisa não traz implicações legais, uma vez que obedece aos Critérios da ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme estabelece a Resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional de Saúde.

Atenciosamente,

---

Alexsander Ferreira Carneiro  
Mestrando/Pesquisador  
(98) 91959015

---

Prof a. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima  
Orientadora deste estudo  
(98) 98835-2715

**ANEXO B - TCLE assinado pelo participante**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE/UFMA

Eu, \_\_\_\_\_

RG N° \_\_\_\_\_ abaixo assinado, li e/ou ouvi e entendi as informações acima e estou ciente de qual é o objetivo da pesquisa intitulada **“PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: Análise do processo de gestão e implementação em São Luís - MA”**, realizada no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Maranhão PPGE/ pelo mestrando Alexander Ferreira Carneiro e sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima, da qual participarei respondendo a um roteiro de entrevista. Esclareço que entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem que isso represente nenhum prejuízo na minha relação com o pesquisador ou com a instituição. Sei que o meu nome não será divulgado, e que não terei despesas e não receberei dinheiro pela minha participação nesta pesquisa.

Tendo lido e recebido as explicações e esclarecimentos necessários e entendido o que está escrito, aceito participar voluntariamente da pesquisa. Esclareço ainda que o pesquisador me informou que o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Federal do Maranhão.

Autorizo a gravação da entrevista realizada comigo e a divulgação dos seus registros, devidamente qualificados e tratados, desde que meu nome não seja identificado. Autorizo, também, a divulgação dos resultados dos dados por mim fornecidos que contribuirão com a elaboração da Dissertação de Mestrado, nos meios científicos, em forma de publicações, e apresentações em eventos científicos nacionais e internacionais.

\_\_\_\_\_  
Participante

\_\_\_\_\_  
Alexander Ferreira Carneiro  
Mestrando/Pesquisador

São Luís – MA \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017