

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Cristiane Mena da Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS E A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES LOCAIS**

Porto Alegre

2018

CRISTIANE MENA DA SILVA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS E A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES
LOCAIS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
Apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Davide Carbonai

Porto Alegre

2018

Cristiane Mena da Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS E A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES
LOCAIS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Davide Carbonai

Conceito Final: A

Aprovado em 14 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Luciana Pazini Papi

Prof^a. Dr^a. Renata Ovenhausen Albernaz

Orientador - Prof. Dr. Davide Carbonai

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu marido Vasco, aos meus filhos Filipe e Gustavo e a todas as pessoas que não desistiram dos seus sonhos.

AGRADECIMENTOS

O meu maior agradecimento é a Deus. Foi Ele quem me deu perseverança e capacitação, para mesmo depois de tantos anos, realizar um sonho antigo que guardava no meu coração: estudar na UFRGS e concluir minha graduação de forma gratuita em uma das melhores universidades do país.

Gratidão aos meus pais, Adelmo e Adelaide, que na sua simplicidade sempre deram os melhores exemplos de honestidade, ensinando-me desde cedo sobre valores éticos e morais tão preciosos, e cada dia mais raros em nossa sociedade. Agradecimento especial à minha mãe, a pessoa mais perseverante que conheço, para quem o impossível não existe, sempre pronta a superar desafios. Mãe, obrigada pelo exemplo tão inspirador.

Agradecimento profundo aos três amores da minha vida: meu marido Vasco, que sempre esteve ao meu lado, apoiando-me em todos os sonhos, dos mais simples aos mais ousados, pronto a ajudar no que fosse preciso, e aos meus filhos Filipe e Gustavo, incansáveis ouvintes durante esses longos anos, nos momentos de angústias, decepções e realizações nessa longa jornada de quase seis anos.

Aos amigos e familiares que trouxeram palavras de estímulo e encorajamento nos vários momentos difíceis dessa caminhada, desde o ingresso na universidade até a conclusão. Foram essas palavras que me fizeram seguir em frente quando nem eu mesma acreditava que fosse conseguir.

Agradeço ao meu orientador, professor Davide Carbonai, pelos conselhos e sugestões no desenvolvimento deste trabalho, mostrando-me caminhos que eu ainda não havia encontrado para minha pesquisa. Agradecimento também à professora Tânia Nunes da Silva, pela inspiração na escolha do tema no início da pesquisa e por conduzir meus primeiros passos.

Aos professores que me ajudaram a descobrir um novo mundo, antes desconhecido para mim. A partir do conhecimento compartilhado por vocês hoje tenho o privilégio de ver o mundo através de uma ótica mais verdadeira e, lamentavelmente, inacessível à maioria dos brasileiros.

Agradecimento aos colegas pelas trocas de experiências e aos funcionários da universidade e demais profissionais que foram facilitadores nesses longos anos de convivência acadêmica.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Esteio, à equipe da Secretaria Municipal de Educação, às equipes diretivas das escolas e às merendeiras pelo tempo dispensado e especialmente à Lislei Arozi pela disponibilidade e generosidade em compartilhar seus conhecimentos adquiridos em mais de 30 anos de experiência, tornando possível a conclusão desta pesquisa.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que anonimamente, e em pequenas ou grandes ações, contribuem diariamente para transformar o mundo em um lugar melhor.

“Ensina a criança no caminho em que deve andar, e, ainda quando for velho, não se desviará dele.”

(Provérbios 6.22)

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública voltada à segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede pública de ensino, que une estratégias de promoção de acesso à alimentação adequada, desenvolvimento sustentável e gestão local. A presente pesquisa foi realizada através de um estudo de caso no município de Esteio, no Estado do Rio Grande do Sul, e buscou descrever como ocorreu a implementação do PNAE no município, a participação dos atores locais, as estratégias utilizadas pela gestão municipal para cumprir as diretrizes estabelecidas pelo Programa e qual a percepção de alunos e familiares sobre a alimentação fornecida nas escolas públicas municipais. O levantamento das informações foi realizado através de pesquisa documental e entrevistas com especialistas em áreas estratégicas da gestão do Programa no município, e a avaliação da alimentação escolar foi realizada através de entrevistas com alunos e pais dos estudantes. Essas informações foram tabuladas e analisadas e os resultados demonstram que a gestão pública municipal conseguiu apresentar resultados positivos, tanto no cumprimento das diretrizes do Programa quanto na percepção dos usuários a quem essa política pública é destinada. Os resultados da pesquisa também podem auxiliar os gestores municipais de Esteio a avaliar sua atuação na implementação e manutenção dessa importante política pública, possibilitando a realização de ajustes que se fizerem necessários.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Esteio. Implementação de Política Pública. Gestão Municipal.

ABSTRACT

The Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) is a public policy directed to the food and nutrition security of the students from public schools which links strategies to promote access to adequate food, sustainable development and local management. This research carried out through a case study in Esteio, Rio Grande do Sul, Brazil, and sought to describe how the PNAE implementation occurred in the city, the participation of local agents, the strategies used by municipal government to accomplish the guidelines established by the Program and the perceptions of the students and their parents about the food provided in the public schools of the city. The information was collected through documentary research and interviews with specialists in strategic areas of the Program management in the municipality, and the evaluation of school feeding was carried out through interviews with students and their parents. The information collected were organized in tables and analyzed, and the results demonstrate that the public management presented positive results, both in compliance with the Program's guideline and in the perception of the users to whom this public policy is intended. The results of the research can also help the municipal managers of Esteio to evaluate their performance in the implementation and maintenance of this important public policy, thus enabling adjustments to be made as needed.

Keywords: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Esteio. Implementation of Public Policy. Municipal Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comparativo IDHM	42
Figura 2 – Grau de Instrução da População	43
Figura 3 – Organograma da Casa Legislativa	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atores em Políticas Públicas	23
Quadro 2 – Valor do Repasse da União ao Município por Aluno e Dia Letivo ...	36
Quadro 3 – Aplicação de Entrevistas Estruturadas	40
Quadro 4 – Escolas do Município	44
Quadro 5 – Divisão Etária das Turmas	52
Quadro 6 – Distribuição de Turmas e Alunos.....	53
Quadro 7 – Nutricionistas X Alunado	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População X Faixa Etária.....	41
Tabela 2 – Rendimento Mensal Domiciliar Per Capita	43
Tabela 3 – IDEB Anos Iniciais	45
Tabela 4 – Investimentos Anuais em Alimentação Escolar	58
Tabela 5 – Entrevista com Alunos de EJA	77
Tabela 6 – Entrevista com Pais de Alunos de EMElS	80
Tabela 7 – Entrevista com Pais de Alunos de CMEBs	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISE	- Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Esteio
CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
CECANE	- Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
CFN	- Conselho Federal de Nutricionistas
CMEB	- Centro Municipal de Educação Básica
CEMEI	- Centro Municipal de Educação Inclusiva
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
ECEI	- Escola Conveniada de Educação Infantil
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
EMEI	- Escola Municipal de Educação Infantil
FAO	- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IMC	- Índice de Massa Corporal
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
ODM	- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	- Organização Mundial de Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDS	- Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SISME	- Sindicato dos Servidores do Município de Esteio
SME	- Secretaria Municipal de Educação
UFRGS	- Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 JUSTIFICATIVA DE PESQUISA	17
1.2 OBJETIVO GERAL.....	17
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
2 REVISÃO TEÓRICA	19
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1.1 Ciclo de políticas públicas	20
2.1.2 Atores no processo de formulação de políticas públicas	21
2.1.3 Identificação do problema público e a formação da agenda.....	24
2.1.4 Inclusão do Desenvolvimento Sustentável na Agenda Política	25
2.1.5 Compras públicas sustentáveis.....	27
2.1.6 Municipalização de políticas públicas.....	28
2.2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	28
2.2.1 Desnutrição e obesidade infantil	29
2.2.2 O papel da escola na alimentação infantil	31
2.3 O PNAE COMO ELO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DIREITO À ALIMENTAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL	33
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
3.1 COLETA E ANÁLISE DE DADOS	37
4 O MUNICÍPIO DE ESTEIO, ATORES E AÇÕES LOCAIS	41
4.1 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E SOCIOECONÔMICOS DO MUNICÍPIO.....	41
4.1.1 Território e população.....	41
4.1.2 Economia, trabalho e rendimento.....	42
4.1.3 Dados educacionais.....	43
4.2 ATORES LOCAIS NA EXECUÇÃO DO PNAE	45
4.2.1 Poder executivo municipal	46
4.2.2 Poder legislativo municipal	46

4.2.3 Secretaria Municipal de Educação (SME)	47
4.2.4 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	48
4.2.5 Organizações da Sociedade Civil	51
4.2.6 Escolas e alunos	52
4.2.7 Nutricionistas	53
4.2.8 Merendeiras	55
4.2.9 Funcionários da área de Compras e Fornecedores	55
4.3 AÇÕES E INVESTIMENTOS DA GESTÃO LOCAL PARA EXECUÇÃO DO PNAE	56
4.3.1 Curso Boas Práticas para Serviços de Alimentação	56
4.3.2 Programa Prato Limpo	56
4.3.3 Consumo Consciente Escolha Inteligente	57
4.3.4 Investimentos	57
5 ANÁLISE DOCUMENTAL E DE ENTREVISTAS	59
5.1 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO	60
5.2 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES LOCAIS NA EXECUÇÃO DO PNAE	66
5.3 AVANÇOS E DESAFIOS ATUAIS	72
5.4 PERCEPÇÃO DE ALUNOS E FAMILIARES SOBRE A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	76
5.4.1 Entrevista com alunos EJA	76
5.4.2 Entrevista com pais de alunos EMEIs	79
5.4.3 Entrevista com pais de alunos CMEBs	81
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	87
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com especialistas	93
APÊNDICE B – Entrevista com alunos EJA	96
APÊNDICE C – Entrevista com pais de alunos EMEIs e CMEBs	98

1 INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ocorrida em 1948, foi instituído que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente, que assegure a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação (ONU, 1948). No Brasil, a alimentação escolar passou a constituir-se um direito de fato a partir de 1988. O art. 208, VII da Constituição Federal determina como dever do Estado garantir, por meio de programas suplementares à educação, o atendimento ao aluno com material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

Com o processo de redemocratização instaurado no Brasil a partir dos anos 80 e marcado oficialmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se no país um crescente processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas, fato esse que gerou o fortalecimento das instituições de governo local (SANTOS JUNIOR, 2001). A partir de então, a administração pública municipal ganha um papel de destaque na formulação e execução de políticas públicas.

Consoante a esses objetivos e atendendo a tratados estabelecidos internacionalmente acerca da redução da desnutrição infantil e do desenvolvimento sustentável, onde o Brasil é signatário, foram criadas políticas públicas visando melhorar a qualidade da alimentação escolar oferecida nas escolas públicas e o desenvolvimento da agricultura familiar local.

Para auxiliar no cumprimento desses direitos sociais, em especial a alimentação de crianças em fase escolar, uma das ferramentas utilizadas pelo governo federal foi a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esse programa federal, implantado em sua versão original no ano de 1955, segundo o Ministério da Educação, é a mais antiga política pública de segurança alimentar e nutricional do Brasil, com cobertura universal e gratuidade na oferta de refeições. Contribui para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar e formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional (FNDE, 2018).

O Programa passou por mudanças ao longo dos anos, sendo que as mais significativas foram as redações das Leis 8.913 de 12 de julho de 1994, que institui a

municipalização dos recursos através do repasse dos valores destinados à compra da alimentação escolar diretamente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos municípios, e a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) responsáveis pela fiscalização do uso dos recursos; e a atual redação dada pela Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, que determina, entre outras importantes diretrizes, que no mínimo 30% do valor repassado ao município para aquisição da alimentação escolar deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

De acordo com a lei vigente, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar durante o período letivo. Também é prevista a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público).

A partir dessas informações é possível identificar o PNAE como uma política pública que une ações de desenvolvimento sustentável, através de compras públicas que fortalecem os produtores locais, a agricultura familiar e a redução da pobreza, o direito à alimentação, através da melhoria da qualidade nutricional dos alimentos oferecidos aos alunos da rede pública de ensino, e a gestão municipal, como responsável pela administração desses recursos.

O objeto desta pesquisa é o município de Esteio, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul e a gestão municipal como agente responsável pela implementação de política pública de desenvolvimento local.

Assim, o problema de pesquisa se resume à seguinte questão: Como o PNAE foi implementado no município de Esteio/RS, qual a atuação da gestão local através dos diversos atores envolvidos nesse processo e qual a percepção dos alunos e seus familiares sobre a alimentação oferecida nas escolas da rede municipal.

Por fim, é importante ressaltar que esta pesquisa não possui a pretensão de esgotar a coleta e a análise de informações ou fazer o diagnóstico absoluto de todas as nuances da implementação, manutenção e resultados do PNAE no município de Esteio. O objetivo é gerar um primeiro olhar sobre essa questão e iniciar um estudo

que poderá ser aprofundado em pesquisas futuras, tanto neste como em outros municípios, agregando novos dados e formas de análise.

1.1 JUSTIFICATIVA DE PESQUISA

Observando o atual cenário nacional, onde a cada dia são noticiados mais casos de improbidade administrativa e descaso com a população e com o dinheiro público, é de suma importância investigar como têm sido utilizados os recursos públicos, e se os objetivos propostos na criação de políticas públicas que visem melhor atender a população estão sendo atingidos.

Toda população deve estar atenta ao destino do dinheiro público e à aplicação de leis já aprovadas, especialmente os atores envolvidos no processo.

Os resultados da pesquisa também podem auxiliar os gestores municipais de Esteio a avaliar sua atuação na implementação e manutenção dessa importante política pública, possibilitando a realização de ajustes que se fizerem necessários. Aliado a isso, eu, como futura administradora pública e social tenho interesse em verificar como a criação e implementação de políticas públicas, voltadas à área social, podem impactar a vida dos atores envolvidos.

1.2 OBJETIVO GERAL

A pesquisa tem o objetivo de identificar como o município de Esteio/RS executou a implementação do PNAE e de que forma os atores envolvidos participaram desse processo.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Visando atingir o objetivo geral, e conseqüentemente responder à questão principal da pesquisa, o estudo será complementado pelos seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar e analisar dados sobre o município de Esteio/RS;
- b) Identificar como e quando foi iniciado o processo de implantação do PNAE no município na versão inicial e nas adequações para atendimento das atuais diretrizes do Programa;

- c) Averiguar a participação dos atores envolvidos no processo de implementação dessa política pública;
- d) Inferir como o PNAE está funcionando atualmente no município;
- e) Verificar a percepção de alunos e seus familiares, em relação à alimentação escolar oferecida atualmente na rede municipal de ensino.

2 REVISÃO TEÓRICA

Esta seção tem o objetivo de apresentar as bases teóricas utilizadas para a discussão dos temas tratados neste trabalho. Desta forma, para melhor compreensão do problema de pesquisa apresentado, a revisão teórica está dividida em três partes principais: na primeira parte será exposto de forma sucinta o conceito de políticas públicas, ciclo de políticas públicas, atores, identificação do problema público e formação de agenda, desenvolvimento sustentável, compras públicas sustentáveis e o processo de municipalização de políticas públicas; na segunda parte será abordado o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), informações sobre desnutrição e obesidade infantil e o papel da escola na alimentação infantil; e na terceira parte será apresentado o PNAE como um programa que une os dois tópicos anteriores, representando um elo entre política pública que atende demandas de diversos atores e o processo de municipalização e gestão local de recursos para enfrentamento de problemas públicos.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura especializada não existe um consenso do que seja precisamente uma política pública. Isso ocorre devido à grande diversidade de respostas à questões quanto aos atores envolvidos, à situações de negligência e omissão, níveis de atuação, entre outras questões.

Segundo Dias (2012) a política pública é uma área do conhecimento que faz parte da Ciência Política. De acordo com o mesmo autor, foi em 1951 que as políticas públicas constituíram-se em uma área disciplinar específica, a partir da publicação de dois importantes livros, *O processo governamental*, de David B. Truman, e *As ciências políticas* dos autores Daniel Lerner e Harold Lasswell. No Brasil, o início efetivo de estudos de políticas públicas somente ocorreu no final dos anos 1970 e início dos anos 1980.

De acordo com Souza (2006), uma política pública busca sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Para Secchi (2011), uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. (Saravia, 2006 p.28).

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade e resposta a um problema público. Portanto, o que leva à elaboração de uma política pública é o tratamento ou a tentativa de solução de um problema identificado como relevante para a sociedade (SARAVIA, 2006).

Segundo Dias (2012), um primeiro passo para a discussão de política pública é a compreensão do conceito de “público”. Para o autor, as esferas denominadas “públicas” são aquelas que estão em oposição a outras que envolvem a ideia de “privado” e onde é considerado necessário haver intervenção governamental ou exista interesse comum.

Para um estudo de políticas públicas, é necessário realizar uma prévia análise de um problema que seja entendido relevante para a sociedade. Para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas (SECCHI, 2011).

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (Souza 2006, p.26)

Na concepção de Secchi (2013), as políticas governamentais são aquelas políticas elaboradas e estabelecidas pelos diversos atores governamentais, como os órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e atualmente são o subgrupo mais importante das políticas públicas.

2.1.1 Ciclo de políticas públicas

Os ciclos de políticas públicas são constituídos por fases sequenciais e interdependentes que são utilizadas no processo de política pública. De acordo com Dias (2012), essa ferramenta foi proposta pela primeira vez por Charles Jones em 1970.

Não existe um consenso entre os autores da área sobre o número de fases ou estágios do processo, variando o modelo desde quatro etapas básicas, chegando a sete fases ou estágios do processo de produção de políticas públicas.

Para Souza (2006), o ciclo da política pública é constituído por seis estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

No entendimento de Saravia (2006), o ciclo de políticas públicas é composto por sete etapas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

Segundo Secchi (2011), o ciclo de políticas públicas, possui sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Para esses autores, o resultado de cada fase da política pública influencia diretamente a etapa seguinte. De maneira geral, existem três etapas comuns na visão dos diversos autores: fase de formulação, implementação e avaliação, porém, de acordo com Saravia (2006) ao reduzirmos o número de etapas de uma política pública é necessário ter o cuidado de distinguir alguns conceitos importantes que estão compreendidos nessas três etapas: a fase da elaboração como a preparação da decisão política, e de formulação, que é a decisão política e sua formalização por meio de uma norma jurídica; a de implementação como preparação para a execução e a execução propriamente dita, que é pôr em prática a decisão política; além do acompanhamento e a avaliação com suas distintas características.

Uma política pública recebe influências de diversos atores ao longo do *Policy Cycle*. Os diversos atores envolvidos neste ciclo influenciam cada uma de suas etapas, seja exercendo pressão para a inclusão de um determinado problema na agenda governamental e formulação de uma política pública, seja cobrando sua implementação ou avaliando sua efetividade.

2.1.2 Atores no processo de formulação de políticas públicas

Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política.

Segundo Dias (2012), no cenário político, composto pelo Estado e pelos órgãos não governamentais em todas as esferas de atuação, existem diversos indivíduos,

grupos, organizações, movimentos e partidos que influenciam as políticas públicas, tanto no seu processo de construção, como na implantação e seus desdobramentos. São denominados atores, e exercem a função de influenciar de alguma maneira as políticas governamentais, na defesa de seus próprios interesses ou dos grupos que representam.

Para iniciarmos a análise dos atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, inicialmente é necessário identificarmos quem são os atores e qual o papel que exercem durante o processo.

Os atores envolvidos no processo decisório das políticas públicas, normalmente são divididos em dois grupos: Os tomadores de decisões ou *policy makers*, são aqueles que elaboram as políticas públicas, e os destinatários das políticas públicas, também conhecidos como *policy takers* são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada (SECCHI, 2013). Geralmente esses últimos atores são vistos como passivos, ou seja, mais recebem do que provocam influência no processo de elaboração de políticas públicas.

Embora o governo tenha uma importância fundamental em todo o processo, existe uma grande interação e interdependência entre os diversos atores durante todos os estágios da elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Na concepção de Secchi (2013) se por um lado o Estado tem exclusividade em criar instrumentos legais, por outro lado, os demais atores utilizam diversos instrumentos para participação nas políticas públicas, tais como: informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos, e também de pressão, como: greves, mobilizações, paralisações e passeatas. Desse modo, a implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos atores, tanto nas esferas governamentais quanto na sociedade.

Os atores relevantes no processo de política pública são aqueles que conseguem sensibilizar de alguma forma a opinião pública sobre um determinado problema de relevância coletiva a ponto de pressionar ou decidir sobre sua participação na agenda política.

Existem várias tipologias de classificação dos atores envolvidos na arena política. Secchi (2013) divide os atores inicialmente em atores individuais e coletivos. Outra forma de classificação de atores é a divisão entre atores governamentais e atores não governamentais, sendo que cada grupo apresenta subdivisões. Para Dias (2012), os atores podem ser classificados da seguinte forma: atores formais e

informais, atores individuais e coletivos e atores públicos e privados. Segundo o mesmo autor, os atores fundamentais no processo de políticas públicas são todos os políticos eleitos dos poderes executivo e legislativo, nas esferas municipais, estaduais e federal e suas equipes, que permanecem durante o exercício do mandato eletivo. O quadro a seguir mostra os diversos atores envolvidos no ciclo de políticas públicas.

Quadro 1 - Atores em Políticas Públicas

ATORES	DESCRIÇÃO
Atores Fundamentais	Políticos e alta equipe administrativa. Presidente, governadores, prefeitos, ministros, secretários, senadores, deputados e vereadores.
Partidos Políticos	Tanto os de situação quanto os de oposição
Equipes de Governo	Pessoas nomeadas para integrar equipes que assessoram os políticos
Corpo Técnico	Burocracia, constituída por funcionários de carreira
Juízes	Poder Judiciário
Mídia	Veículos de comunicação de massa (jornais, rádios, TVs, Internet)
Empresas	Corporações transnacionais, pequenas e médias empresas
Sindicatos e Associações Profissionais	Organizações sindicais e de representação profissional
Organizações do Terceiro Setor	ONGs, entidades filantrópicas, fundações
Atores do Conhecimento	Escritórios de assessoramento legislativos, institutos vinculados a partidos políticos, organismos internacionais, centros de pesquisa
Grupos de Pressão	Conjunto de indivíduos que procuram defender seus interesses junto aos órgãos de governo
Movimentos Sociais	Movimentos de curta duração com objetivos bem determinados
Associações Comunitárias	Sociedades de amigos de bairros, associações representativas de comunidades territoriais específicas (quilombolas, caiçaras, ribeirinhos, etc.)

Fonte: Reinaldo Dias (2012)

2.1.3 Identificação do problema público e a formação da agenda

Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível (SECCHI, 2013). Um problema público é a diferença entre a situação real e a ideal, ou seja, a diferença entre aquilo que é, e o que gostaríamos que fosse a realidade pública.

A identificação de um problema público pode ocorrer repentinamente, como no caso de catástrofes naturais, tais como: terremotos, vendavais, enchentes, ou ganhar importância aos poucos, como no caso da violência, mobilidade urbana, saúde pública.

Para Secchi (2013) a definição do problema público envolve três etapas:

- a) a percepção do problema;
- b) a definição ou delimitação do problema;
- c) a avaliação da possibilidade de solução.

Para Dias (2012), qualquer definição de uma situação considerada problemática, que se pretenda resolver através de uma política pública, ocorre através da interação dos atores envolvidos. Muitas vezes nesse processo irão ocorrer conflitos entre os diversos grupos de atores.

Na percepção de Secchi (2013), os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que mais se preocupam em identificar problemas públicos. Para o autor, um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho e justificar sua existência.

A partir da identificação de uma situação considerada como um problema público por algum indivíduo ou grupo da arena política, esse ator passa a ter interesse na resolução de tal situação, e poderá então lutar para que o problema entre na lista de prioridades de atuação do governo. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda.

Para Saravia (2006) a “inclusão na agenda” depende do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”.

Uma das mais importantes funções da agenda é a sua faculdade de definir as prioridades da administração pública, pois ela determina o que será ou não incluído na pauta de discussão.

É na fase de configuração da agenda que é decidido se um tema deve ser inserido na pauta política, se deve ser excluído ou adiado para uma data posterior.

Para Agum (2015), um problema pode ser entendido como estratégico quando permeia um programa de governo, e assim entra na agenda formal, que é a agenda institucional de questões já determinadas como relevantes. Já na agenda política estão os temas tidos como importantes pela classe política. Também não é incomum temas serem trazidos para a agenda através da pressão que a mídia e os meios de comunicação exercem sobre a opinião pública.

2.1.4 Inclusão do Desenvolvimento Sustentável na Agenda Política

Segundo Nascimento (2012), a noção de sustentabilidade tem duas origens: a primeira, na biologia, por meio da ecologia. Refere-se à capacidade de recuperação e reprodução dos ecossistemas (resiliência); a segunda, na economia, relacionado ao desenvolvimento, através da percepção no decorrer do século XX de que o padrão de produção e consumo da forma como vem ocorrendo, sobretudo no último quarto desse século, não tem possibilidade de perdurar. Identifica-se, então, a ideia de sustentabilidade com a percepção da finitude dos recursos naturais e da necessidade de seu uso consciente.

De acordo com Elkington (2001) o desenvolvimento sustentável abrange três pilares ou 3P's. O autor utiliza a expressão Triple Bottom Line, para medir esses pilares, que são o desempenho econômico, o ambiental e o social.

A primeira dimensão do desenvolvimento sustentável normalmente citada é a ambiental. Ela supõe que o modelo de produção e consumo seja compatível com a resiliência do meio ambiente, ou seja, a capacidade dos ecossistemas manterem sua autorreparação.

A segunda dimensão, a econômica, supõe o aumento da eficiência da produção e do consumo com economia crescente de recursos naturais, trata-se daquilo que alguns denominam como ecoeficiência, com uma contínua inovação tecnológica, utilização de energia limpa e recursos renováveis.

A terceira e última dimensão é a social. Uma sociedade sustentável supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna. Isso significa erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, traçando limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais, ou seja, uma maior justiça social.

Neste estudo será dado foco especial à dimensão social do desenvolvimento sustentável, pois é ela que norteia as ações governamentais voltadas às políticas de

alimentação escolar, que é objeto desta pesquisa.

Um marco importante na questão da sustentabilidade foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em junho de 1972. A partir dessa Conferência foi criada a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ou Declaração de Estocolmo, que estabeleceu princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição e relação entre ambiente e desenvolvimento. Também foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Estavam presentes na conferência 113 países junto com mais de 400 instituições governamentais e não governamentais (BRASIL / SENADO, 2018).

A Comissão Mundial elaborou documentos que viriam a ser as sementes da Conferência Rio-92, entre eles, o relatório Nosso Futuro Comum, também chamado de Relatório Brundtland (em referência a Gro Harlem Brundtland, ex-primeira-ministra da Noruega). Nesse relatório foi recomendada a convocação da Eco-92 pela ONU, o que aconteceu em dezembro de 1989. Mais que isso, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi responsável pelos esboços dos documentos que viriam a ser aprovados na conferência de 1992, no Rio de Janeiro (BRASIL / SENADO, 2018).

Nas reuniões de Estocolmo (1972) e Rio (1992), foi levantada a questão de que o desenvolvimento tem uma dimensão ambiental e uma dimensão social. Nessa última, está contida a ideia de que a pobreza é provocadora de agressões ambientais e, por isso, a sustentabilidade deve contemplar a equidade social e a qualidade de vida dessa geração e das próximas (BRASIL / MMA, 2012).

Seguindo esse direcionamento, no dia 13 de novembro de 1996, os representantes de Estados, reunidos na Cúpula Mundial de Alimentação, ratificaram a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar e estabeleceram um Plano de Ação com sete compromissos, assumindo entre outras responsabilidades, a de implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e econômico de todos a alimentos suficientes e nutricionalmente adequados e seguros (FAO, 1996).

Em setembro de 2000, os líderes mundiais de 191 nações se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio da ONU.

Com a Declaração, essas nações se comprometeram a uma nova parceria

global para reduzir a pobreza extrema, que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com um prazo para o seu alcance em 2015 (PNUD, 2000). Abaixo, a relação dos oito objetivos do milênio:

1. Acabar com a fome e a miséria
2. Oferecer educação básica de qualidade para todos
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a saúde das gestantes
6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças
7. Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
8. Estabelecer parcerias para o desenvolvimento

Segundo informações disponíveis no site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta do ODM 1, que é acabar com a fome e a miséria, reduzindo a pobreza extrema e a fome a menos de um sétimo do nível de 1990, passando de 25,5% para 3,5%, em 2012. Isso significa que o país, considerando os indicadores escolhidos pela ONU para monitoramento do ODM 1, alcançou tanto as metas internacionais quanto as nacionais (BRASIL, 2015).

Uma nova reunião dos chefes de Estado e de Governo e altos representantes, reunidos na sede das Nações Unidas em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015 para análise dos resultados dos 8 objetivos estabelecidos no ano 2000, foi finalizada com um nova agenda. Os objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), é composto por 17 objetivos e 169 metas que os países devem perseguir até o ano de 2030: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU / BRASIL, 2015).

2.1.5 Compras públicas sustentáveis

As compras públicas sustentáveis podem servir como um poderoso instrumento de integração entre critérios ambientais e de direitos sociais. As aquisições públicas podem auxiliar na criação de um grande mercado para negócios sustentáveis, com a criação de uma política sobre compras públicas sustentáveis, e posteriormente, o desenvolvimento de programas específicos sobre o assunto (DIAS, 2012).

2.1.6 Municipalização de políticas públicas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é inaugurado no país um ciclo descentralizador, que de acordo com Dias (2012), é marcado pela transferência de recursos e encargos da União para governos estaduais e municipais. O papel dos municípios é ampliado significativamente, assim como as competências dessa esfera de governo, pois passam a ser considerados entes federados. A partir de então, os municípios são os responsáveis pelo desenvolvimento local e assumem as funções de estimular a sustentabilidade dos programas sociais e de apoio solidário.

A partir dessa nova Constituição, foram criadas leis nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) para regulamentação de políticas sociais com a participação da sociedade. Também foram criadas leis para regulamentar órgãos denominados Conselhos, que são organizações institucionais setoriais ou temáticas, com a finalidade de produzir e acompanhar políticas públicas governamentais, onde há a participação de representantes do governo e da sociedade civil em várias áreas, como educação, saúde, meio ambiente, direitos humanos, alimentação escolar, entre outros. Segundo Dias (2012) o objetivo dos Conselhos Municipais é a participação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e avaliação da política pública, para que haja um melhor atendimento à população.

2.2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

A alimentação é uma necessidade básica e indispensável à sobrevivência humana. A universalidade deste direito foi afirmada pela Organização das Nações Unidas (ONU) com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Dentre outras importantes aquisições, consolidou-se que toda pessoa tem direito a um nível de vida que assegure a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação. Direito Humano é aquele que todas as pessoas possuem, independentemente da cor, sexo, nacionalidade, religião ou condição econômica.

Após esse marco histórico, o direito à alimentação foi inserido em diversos instrumentos internacionais, passando-se a utilizar a expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” (DHAA) em âmbito internacional a partir da redação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, através da Resolução

n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 06 de julho de 1992 através do Decreto nº 591.

Seguindo essas proposições, a Declaração Universal Sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição, endossada pela resolução 3348 (XXIX) da Assembleia Geral da ONU, de 17 de dezembro de 1974, proclama, entre outros dispositivos, que os governos têm a responsabilidade de trabalhar em prol de uma maior produção alimentar e melhor distribuição de alimento, formulando políticas adequadas de alimentação e nutrição, e programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, a fim de assegurar uma adequada nutrição de todos (PORTUGAL / MP 1974).

Consoante com essas premissas, a Constituição Federal Brasileira de 1988, chamada de constituição cidadã, estabelece em seu artigo 6º que a educação e a alimentação são direitos sociais, in verbis:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.

A partir da promulgação dessa Constituição, a alimentação escolar passou a constituir-se um direito de fato. O art. 208, VII da Constituição, determina como dever do Estado garantir, por meio de programas suplementares à educação, o atendimento ao aluno com material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Percebe-se assim, que os constituintes brasileiros estavam alinhados com a questão da responsabilidade social que o Estado tem em relação à alimentação da população.

A confirmação do dever do poder público em adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, ocorre também com criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), através da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

2.2.1 Desnutrição e obesidade infantil

De acordo com Coutinho (2008), a presença da desnutrição e excesso de peso coexistindo nas mesmas comunidades e, muitas vezes no mesmo domicílio, caracteriza a transição nutricional. Diversos estudos têm demonstrado que o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, convive com a transição nutricional,

determinada frequentemente pela má-alimentação.

O dilema atual da nutrição em saúde pública é lidar ao mesmo tempo com situações aparentemente contraditórias, como a desnutrição e a obesidade e suas implicações. Organismos internacionais tem alertado para a necessidade de enfrentamento da transição nutricional através de políticas articuladas numa “agenda única de nutrição”, mediante a promoção da alimentação saudável.

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Demografia – PNDS 2006, atualmente no Brasil, 7% da população apresenta desnutrição. Entre as crianças menores de cinco anos, 7% apresentam desnutrição crônica (déficit de altura), 4,1% das crianças de cinco a menores de nove anos apresentam desnutrição aguda (Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2008-2009) (BRASIL / MS, 2016).

De acordo com relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) veiculado pelo site do Planalto no dia 27 de maio de 2015, o Brasil reduziu em 82,1% o número pessoas subalimentadas, no período de 2002 a 2014. A queda é a maior registrada entre as seis nações mais populosas do mundo, e também é superior à média da América Latina, que foi de 43,1%. A redução da fome no mundo neste mesmo período foi de 14,5% (BRASIL/ CJ, 2015).

Segundo esse relatório, entre os motivos que levaram o Brasil a esta conquista estão a prioridade política da agenda de erradicação da fome e da desnutrição; compromisso com a proteção social consolidado por meio de programas de transferência de renda, crescimento econômico, e fomento à produção agrícola via compras governamentais.

No outro extremo do problema alimentar está a questão da obesidade. A obesidade é uma doença crônica caracterizada pelo excesso de gordura corporal, que causa prejuízos à saúde do indivíduo. Existem diversas maneiras de classificar e diagnosticar a obesidade. Uma das mais utilizadas atualmente baseia-se na gravidade do excesso de peso, o que se faz através do cálculo do Índice de Massa Corporal (IMC), utilizando-se a seguinte fórmula: $IMC = \text{Peso atual (kg)} / \text{altura}^2 \text{ (m}^2\text{)}$.

Sozinho, o IMC não é indicador suficiente da gravidade do problema de peso em excesso, pois o tipo de distribuição dessa gordura pelo organismo também é importante.

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), o número de crianças e adultos obesos, no Brasil e no mundo, é cada vez maior. A OMS passou a considerar a obesidade como um problema de saúde pública tão preocupante quanto

a desnutrição. Segundo relatório elaborado por essa organização, estima-se que no Brasil cerca de 32% da população adulta apresentem algum grau de excesso de peso, sendo 25% casos mais graves. O estudo informa que 33,5% das crianças de cinco a menores de nove anos apresentam excesso de peso. O mesmo percentual atinge os adolescentes brasileiros de 12 a 17 anos com sobrepeso (33,5%), sendo que 8,4% estão obesos. Entre as causas dessa realidade estão o sedentarismo e o consumo em excesso de produtos processados e ultraprocessados, ricos em calorias e pobres em nutrientes (BRASIL / CJ, 2015).

2.2.2 O papel da escola na alimentação infantil

Está comprovado cientificamente que é na primeira infância que a criança desenvolve grande parte do potencial mental que terá quando adulto. (UNICEF, 2008). “A infância corresponde ao período de formação dos hábitos, e é nessa fase que se constrói a base para os hábitos nutricionais da vida adulta” (Cavalcanti, 2009, pg.16). Os familiares e a escola são muito importantes neste período, pois é por meio deles que os valores são repassados e a criança passa a conhecer novos alimentos.

De acordo com Cavalcanti (2009) dentre os locais possíveis de promoção da saúde e de hábitos alimentares saudáveis, a escola se destaca como um espaço privilegiado, pois é onde crianças e adolescentes permanecem por um longo período do dia, durante vários anos. Assim, a alimentação escolar é um bem-estar proporcionado aos alunos durante sua permanência na escola e tem como principal objetivo suprir as necessidades nutricionais dos alunos, melhorar a capacidade de aprendizagem, formar bons hábitos alimentares e manter o aluno na escola.

Nesse sentido, cabe ainda lembrar a importância do profissional da área de nutrição no acompanhamento e construção de hábitos alimentares saudáveis durante o período de permanência dos alunos na escola. A análise do valor nutricional da alimentação oferecida nas escolas representa um importante instrumento avaliador da qualidade e da quantidade dos alimentos oferecidos, e também, um parâmetro para analisar o impacto das políticas públicas sobre a condição de vida dos alunos.

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, em seu artigo 14, a oferta de alimentação nas escolas deve seguir as seguintes orientações:

Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo responsável técnico, com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as

referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada.

Os cardápios deverão ser planejados para atender, em média, às necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo III da Resolução CD/FNDE nº 26, de modo a suprir:

I – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;

II – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;

III – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;

IV – no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial;

V – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; e

VI – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral.

Cabe ao nutricionista responsável técnico a definição do horário e do alimento adequado a cada tipo de refeição, respeitada a cultura alimentar. A porção ofertada deverá ser diferenciada por faixa etária dos alunos, conforme as necessidades nutricionais estabelecidas.

Os cardápios deverão atender aos alunos com necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras.

Nesta mesma resolução, foram disponibilizadas tabelas com valores de referência de energia, macro e micronutrientes e os percentuais das necessidades nutricionais diárias que deverão ser supridas no âmbito escolar de acordo com o período de permanência dos alunos na escola e a localização das comunidades.

2.3 O PNAE COMO ELO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DIREITO À ALIMENTAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL

O PNAE caracteriza-se como a política pública de segurança alimentar e nutricional de maior longevidade no país. É o maior mais antigo programa de alimentação do país, com cobertura universal, gratuidade na oferta de refeições e constitui importante estratégia de promoção do DHAA através da alimentação escolar. Contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional (FNDE, 2018). Também contribui para o atingimento dos Objetivos do Milênio (ODM) da ONU.

O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

São atendidos por esse programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros.

O fornecimento de alimentação escolar foi instituído formalmente no Brasil em 31 de março de 1955, pelo então presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira com a criação Campanha da Merenda Escolar (CME) através do Decreto 37.106. De acordo com Peixinho (2013), entre os anos de 1955 a 1970 houve predomínio da participação de organismos internacionais no fornecimento dos alimentos, caracterizada pela presença de recursos provenientes do *United Nations Children's Fund* (UNICEF), chamado no Brasil de Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI). Os alimentos utilizados no Programa eram em sua maioria provenientes dos Estados Unidos da América. De acordo com a mesma autora, neste primeiro momento, não havia preocupação com adequação cultural ou com aceitabilidade dos alimentos oferecidos ao alunos das escolas atendidas pelo programa. A partir da década de 1970 os alimentos passaram a ser adquiridos prioritariamente de fornecedores nacionais, o que gerou o crescimento de várias empresas nacionais fornecedoras de alimentos. No ano de 1979 o programa passou a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Na década de 70, mesmo o Brasil assumindo a compra dos alimentos, as aquisições de produtos industrializados representavam cerca de 52% do total de gastos com a alimentação escolar. Os principais produtos comprados nesse período foram: paçoca; farinha láctea; sopa industrializada (sopa de feijão com macarrão, sopa creme de milho com proteína texturizada de soja, creme de cereais com legumes), entre outros (MEC, 2006)

O ano de 1988 foi marcante para o tema da alimentação escolar no país, pois o inciso VII do artigo 208 da Constituição Federal passou a assegurar o direito à alimentação escolar a todos os alunos de ensino fundamental da rede pública, em todas esferas do governo.

A Lei 8.913 de 12 de julho de 1994 trouxe um grande avanço na área, pois instituiu a municipalização dos recursos destinados à alimentação escolar de forma a viabilizar a oferta de alimentos condizentes com os hábitos alimentares regionais e a possibilidade de aquisição de fornecedores locais, de pequenas empresas e pequenos produtores agrícolas. Observa-se portanto, que não há indicação da preferência da compra pelo valor nutricional do alimento ou da aquisição de produtos preferencialmente da agricultura familiar como orientado na lei que a substituiu, o requisito da preferência pela compra de produtos da região ocorria em virtude da redução de custos.

Nessa mesma lei foi instituído o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) instância participativa que monitora a utilização dos recursos repassados pelo FNDE e faz a análise da prestação de contas do gestor, além de fiscalizar as práticas sanitárias e de higiene dos alimentos preparados e distribuídos nas instituições de ensino. Em sua redação original, estabeleceu que os recursos só seriam repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tivessem, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação, dos professores, dos pais de alunos, e de trabalhadores.

Em 1997, o PNAE passa a ser gerido pelo FNDE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, que tem como atividade principal a assistência financeira a projetos e programas do ensino básico das escolas públicas. A partir de 1999 os repasses financeiros do Governo Federal deixam de ser feitos por convênios e passam a ser realizados através de transferências automáticas aos estados, municípios e distrito federal (PEIXINHO, 2013).

A Resolução CD/FNDE nº38/2009 define o CAE como órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, com o objetivo de realizar o controle social do PNAE.

O art. 27 da Resolução/CD/FNDE N.º 38/2009 estabelece como atribuições do CAE o papel de fiscalizar e controlar os recursos destinados à alimentação escolar, elaborar o regimento interno; zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias; e receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelas Entidades Executoras.

A sanção da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, trouxe novos avanços para o PNAE. A referida lei define como alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo, e estabelece em suas diretrizes, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, o uso de alimentos variados, seguros e que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, com cardápios elaborados por nutricionistas e acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos, assim como a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. Também prevê a participação da comunidade no controle social e no acompanhamento das ações realizadas pelo governo.

O apoio ao desenvolvimento sustentável também é contemplado nas diretrizes dessa Lei, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, estabelecendo que no mínimo 30% do repasse do FNDE seja investido na aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. A aquisição de que trata esse artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Também são considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital,

os alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e também creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A Lei 11.947/2009, foi um avanço em relação à sua antecessora, pois deixa de ser uma orientação voltada apenas à forma de utilização e controle de recursos públicos e passa a ser utilizada como uma política pública de distribuição de renda e saúde pública, com uma operacionalização bastante complexa, envolvendo diversos setores da sociedade e do governo, nas esferas municipal, estadual e federal.

De acordo com o site institucional do FNDE, o valor atual repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, como segue:

Quadro 2 –Valor do Repasse da União ao Município por Aluno e Dia Letivo

Étapas e Modalidades de Ensino	Valor do Repasse
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	R\$ 2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,53

Fonte: FNDE(2018)

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo tem o objetivo de expor a metodologia utilizada na obtenção das informações que serviram de base para a pesquisa, incluindo as fontes de coleta de dados que foram utilizadas, o método de coleta, a organização e a análise das informações, com a finalidade de atingir o objetivo geral e os objetivos específicos previamente propostos.

A pesquisa tem caráter exploratório para levantamento de informações relativas à atuação da gestão pública municipal de Esteio e a participação dos atores envolvidos no processo de implementação e manutenção do PNAE no município.

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (Gil, 2008, pg.27).

Por se tratar de um assunto atual e específico a pesquisa seguirá o procedimento de estudo de caso.

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, pg.32).

3.1 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Para a coleta de dados foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental e entrevistas. O estudo foi realizada através de consulta a fontes primárias, como leis, decretos, portarias, resoluções, relatórios institucionais, e outros documentos que disciplinaram a ação do governo e órgãos envolvidos no Programa, para inferir como ocorreu a inclusão do tema na agenda do município, a participação dos diversos atores envolvidos e os resultados obtidos ao longo dos anos.

Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica (Gil, 2002, pg.46).

Também foram utilizadas fontes secundárias, como livros, artigos científicos e relatórios, além de dados de institutos de pesquisa e sites institucionais e de notícias.

As entrevistas ocorreram em dois momentos distintos da pesquisa: na fase inicial de elaboração do projeto, no ano de 2017, foram realizadas entrevistas informais com a atual Coordenadora de Alimentação Escolar de Esteio e com a ex-coordenadora e nutricionista da Secretaria Municipal de Educação (SME) para a obtenção de uma visão geral do funcionamento do PNAE no município. As entrevistas ocorreram nas dependências da SME, de forma conjunta com as duas profissionais e foram registradas através de anotações.

A entrevista informal é recomendada nos estudos exploratórios, que visam abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado. Nos estudos desse tipo, com frequência, recorre-se a entrevistas informais com informantes-chaves, que podem ser especialistas no tema em estudo, líderes formais ou informais, personalidades destacadas etc. (Gil, 2008, pg. 111).

Em um segundo momento, após a pesquisa documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que possuem longa experiência na área de atuação e grande conhecimento sobre o assunto pesquisado. Esse tipo de levantamento de informações é também conhecido como técnica do informante-chave (*Key-informant technique*) ou levantamento de opinião de especialista (*Expert-opinion survey*). As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado (Apêndice A), elaborado com questões relacionadas à área de atuação das entrevistadas, com perguntas pontuais e específicas e também com perguntas abertas, para que pudessem expressar opiniões e levantar questões que não tivessem sido abordadas. Foram entrevistadas novamente a atual Coordenadora de Alimentação Escolar de Esteio e a nutricionista e ex-coordenadora que já haviam sido entrevistadas informalmente no ano anterior, porém dessa vez, de forma individual e com gravação das entrevistas em áudio a fim de preservar tudo o que foi dito.

Também foram entrevistadas duas vice-diretoras, uma orientadora escolar e duas merendeiras, contemplando profissionais que atuam em Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), Centros Municipais de Educação Básica (CMEBs) e Ensino de Jovens e Adultos (EJA).

“Enquanto técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações, acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca de suas explicações a respeito das coisas precedentes (Selltiz, et al., 1967, p.273, apud Gil, 2008, pg.109).

As informações obtidas através das entrevistas semiestruturadas foram separadas em três blocos: Processo de implementação do PNAE no município, Participação dos atores locais e Avanços e desafios atuais. A análise documental e as entrevistas semiestruturadas seguiram critérios qualitativos para obtenção de informações relevantes à compreensão do objeto de estudo e sobre percepções de caráter mais subjetivo e foram analisadas em conjunto.

Para a verificação da percepção dos alunos da rede municipal de ensino de Esteio e de seus familiares em relação à alimentação fornecida nas escolas, foram realizadas entrevistas estruturadas.

A entrevista estruturada desenvolve-se a partir de uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação permanece invariável para todos entrevistados, que geralmente são em grande número. Por possibilitar o tratamento quantitativo dos dados, este tipo de entrevista torna-se o mais adequado para o desenvolvimento de levantamentos sociais. [...] Outra vantagem é possibilitar a análise estatística dos dados, já que as respostas são padronizadas (Gil, 2008, pg. 113).

As entrevistas estruturadas foram aplicadas entre os meses de outubro e novembro de 2018 a 10 alunos de cada uma das três escolas de EJA e 10 pais ou responsáveis de alunos de cada uma das cinco EMEIs do município, contemplando assim uma amostra em todas as escolas dessas duas modalidades de ensino. O município conta também com 18 CMEBs e a pesquisa foi aplicada em 10 dessas escolas, sendo entrevistados 10 pais ou responsáveis de cada uma, totalizando 30 pesquisas nas escolas de EJA, 50 pesquisas em EMEIS e 100 pesquisas nos CMEBs.

A abordagem ocorreu de forma pessoal e individual na frente das EMEIs e CMEBs, no início do turno da manhã e ao final do turno da tarde, com o objetivo de entrevistar tanto pais ou responsáveis de alunos de turno único, como de turno integral. Nas escolas de EJA os alunos foram abordados no horário de ingresso da aula, no turno da noite.

O instrumento de coleta dos dados utilizado foi um roteiro com seis questões fechadas para alunos de EJA, contendo cinco opções de respostas tabuladas quantitativamente, e três questões abertas que foram analisadas a partir do seu conteúdo (Apêndice B). Para os pais ou responsáveis de EMEIs e CMEBs foi utilizado um roteiro com cinco perguntas fechadas e as mesmas três questões abertas (Apêndice C). Além destas questões foram solicitadas informações de identificação de nome, idade do estudante e tempo como aluno da escola. As entrevistas só foram

realizadas com aqueles que informaram consumir a alimentação oferecida na escola.

As informações obtidas através das entrevistas estruturadas foram tabuladas e analisadas quantitativamente nas questões fechadas e qualitativamente nas questões abertas.

Quadro 3 – Aplicação de Entrevistas Estruturadas

MODALIDADE	ESCOLA	PESQUISAS
EMEI	Colorindo o Aprender	10
	Irmã Sibila Ana Burin	10
	Pedacinho do Céu	10
	Raio de Sol	10
	Vivendo a Infância	10
CMEB	Alberto Pasqualini	10
	Camilo Alves	10
	Clodovino Soares	10
	Edwiges Fogaça	10
	Érico Veríssimo	10
	Eva Karnal Johann	10
	Flores da Cunha	10
	Paulo Freire	10
	Trindade	10
	Vila Olímpica	10
EJA	Maria Lygia Andrade Haack	10
	Oswaldo Aranha	10
	Santo Inácio	10
TOTAL		180

Fonte: Elaborado pela autora

4 O MUNICÍPIO DE ESTEIO, ATORES E AÇÕES LOCAIS

Este capítulo tem como objetivo apresentar informações socioeconômicas e demográficas do município de Esteio, os atores que de alguma forma participam da gestão local do PNAE e as ações desenvolvidas para atingir os objetivos do Programa.

4.1 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E SOCIOECONÔMICOS DO MUNICÍPIO

As informações demográficas e socioeconômicas do município são relevantes para uma melhor compreensão do objeto de pesquisa, pois a partir destas informações é possível compreender melhor a importância do PNAE nesta localidade.

4.1.1 Território e população

O município de Esteio foi emancipado no dia 28 de fevereiro de 1955. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), localiza-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, e faz parte do Vale do Sinos. Possui uma área total de 27,676 km², toda ela urbana, e população estimada no ano de 2018 de 83.121 habitantes, sendo que no censo de 2010 a população total era de 80.755 pessoas e a densidade demográfica de 2.917,87 hab./km².

Tabela 1 – População X Faixa Etária

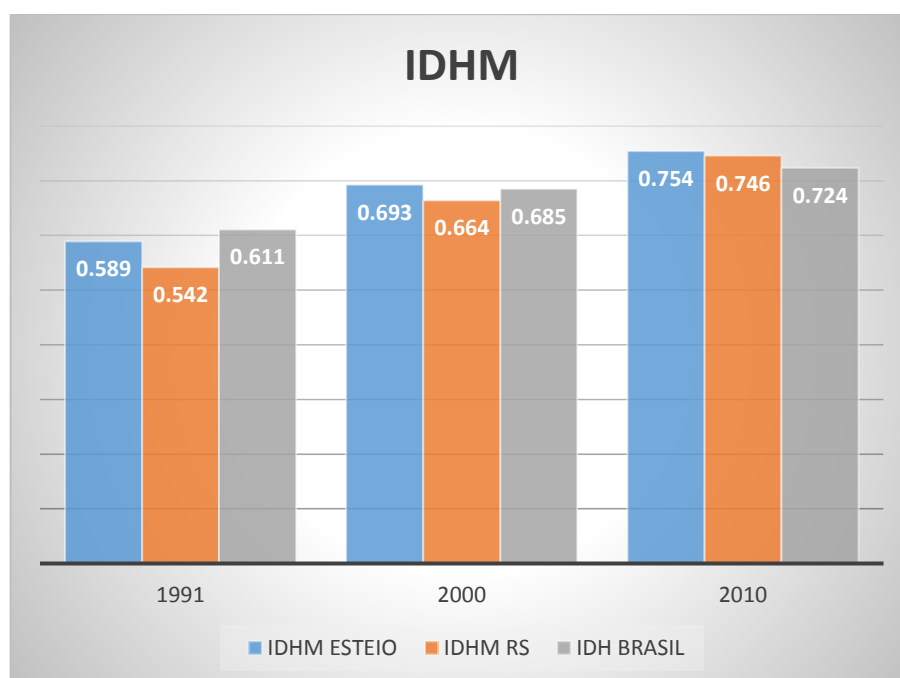
POPULAÇÃO RESIDENTE NO MUNICÍPIO POR FAIXA ETÁRIA		
Faixa Etária	População	%
0 A 4 ANOS	4.860	6,02%
5 A 9 ANOS	5.642	6,99%
10 A 14 ANOS	6.473	8,02%
15 A 19 ANOS	6.603	8,18%
20 A 24 ANOS	6.830	8,46%
25 A 29 ANOS	7.062	8,74%
30 A 39 ANOS	11.618	14,39%
40 A 49 ANOS	11.480	14,22%
50 A 59 ANOS	10.337	12,80%
60 A 69 ANOS	5.739	7,11%
70 ANOS OU MAIS	4.112	5,09%
TOTAL	80.756	100,00%

Fonte: IBGE (2010)

4.1.2 Economia, trabalho e rendimento

Em relação à economia, segundo informações do IBGE, o PIB per Capita do município em 2015 era de 37.103,20. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de acordo com o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, o município vem crescendo a cada novo levantamento e em todos anos de pesquisa teve um índice superior ao do Estado do Rio Grande do Sul. Quanto aos índices nacionais, embora tivesse um índice inferior no ano de 1991, obteve crescimento e atingiu índices superiores nos anos seguintes, como segue:

Figura 1 – Comparativo IDHM



Fonte: Elaborado pela autora com base em Atlas Socioeconômico RS (2018)

Segundo informações do IBGE, em 2016 o salário médio mensal do município era de 2.5 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 26.1%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 87 de 497 e 125 de 497, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 502 de 5570 e 699 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 28.7% da população nessas condições, o que o colocava na posição 301 de 497 dentre as cidades do estado e na posição 4935 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Tabela 2 – Rendimento Mensal Domiciliar Per Capita

RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA		
SEM RENDIMENTO	498	1,89%
ATÉ 1/4 DE SALÁRIO MÍNIMO	625	2,37%
MAIS DE 1/4 A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO	1.948	7,37%
MAIS DE 1/2 A 1 SALÁRIO MÍNIMO	6.035	22,85%
MAIS DE 1 A 2 SALÁRIOS MÍNIMOS	9.242	34,99%
MAIS DE 2 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	3.793	14,36%
MAIS DE 3 A 5 SALÁRIOS MÍNIMOS	2.601	9,85%
MAIS DE 5 SALÁRIOS MÍNIMOS	1.672	6,33%
TOTAL	26.414	100,00%

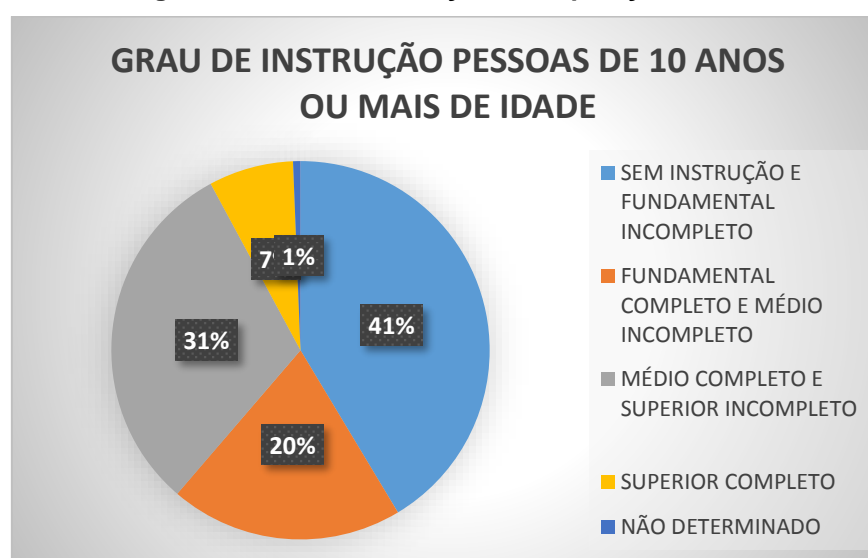
Fonte: IBGE – Pesquisas (2016)

4.1.3 Dados educacionais

No aspecto educacional, Esteio é atendida desde a educação infantil até a educação profissional de forma presencial, tanto com escolas públicas na rede municipal e estadual, quanto da rede privada, não existindo no município nenhuma escola pública federal. Na educação superior existe uma universidade na modalidade a distância. Segundo dados do IBGE, a taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 97.6 em 2010. Isso colocava o município na posição 316 de 497 dentre as cidades do estado e na posição 2733 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

De acordo com o Censo 2010 do IBGE, amostra de educação, o grau de instrução dos residentes no município é o seguinte:

Figura 2 – Grau de Instrução da População



Fonte: IBGE – Panorama (2010)

Estão em funcionamento no município de Esteio, 23 escolas da rede pública municipal, oferecendo desde a educação infantil até o 9º ano do ensino fundamental, inclusive na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA); 12 escolas estaduais, oferecendo ensino fundamental e/ou médio, este também na modalidade de EJA, e 37 escolas da rede privada, dentre as quais, 33 oferecem educação infantil, sete oferecem ensino fundamental, e quatro, ensino médio. A modalidade de educação especial existe na forma de atendimento educacional especializado e na oferta de escola especial (APAE).

Segue abaixo quadro demonstrativo da distribuição da rede de ensino no município de Esteio, considerando que uma mesma escola pode atender em mais de uma modalidade de ensino.

Quadro 4– Escolas do Município

ESCOLAS NO MUNICÍPIO		
ENSINO PRÉ-ESCOLAR	ESCOLAS	%
Escola pública municipal	23	44,23%
Escola pública estadual	0	0,00%
Escola pública federal	0	0,00%
Escola privada	29	55,77%
TOTAL	52	100,00%
ENSINO FUNDAMENTAL	ESCOLAS	
Escola pública municipal	18	56,25%
Escola pública estadual	8	25,00%
Escola pública federal	0	0,00%
Escola privada	6	18,75%
TOTAL	32	100,00%
ENSINO MÉDIO	ESCOLAS	
Escola pública municipal	0	0,00%
Escola pública estadual	9	64,29%
Escola pública federal	0	0,00%
Escola privada	5	35,71%
TOTAL	14	100,00%

Fonte: IBGE – Pesquisas (2017)

Segundo informações do IBGE, no ano de 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública de ensino do município, tiveram nota média de 5.4 no IDEB. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais deixava esta cidade na posição 266 de 497. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4.4. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 142 de 497.

De acordo com informações do MEC, disponíveis no site do INEP, os índices do IDEB nos anos iniciais no município de Esteio têm crescido, porém estão abaixo dos índices do Estado do Rio Grande do Sul, tendo apenas igualado o índice municipal ao estadual no ano de 2005 e inferior também aos índices nacionais, sendo superior apenas nos anos de 2005 e 2007, como mostra o quadro abaixo:

Tabela 3 – IDEB Anos Iniciais

IDEB			
ANO	IDEB ESTEIO	IDEB RS	IDEB BRASIL
2005	4,30	4,30	3,90
2007	4,40	4,60	4,30
2009	4,70	4,90	4,90
2011	4,90	5,10	5,10
2013	5,20	5,60	5,40
2015	5,40	5,70	5,80
2017	5,70	5,80	6,00

Fonte: Elaborado pela autora com base em INEP (2018)

A partir da análise de todos estes indicadores, percebe-se que o município ainda tem um longo caminho a percorrer para melhorar os índices de desenvolvimento humano e educacional, e o papel da gestão municipal é de extrema importância, visto o grande número de alunos matriculados nas escolas da rede municipal. O bom funcionamento do PNAE no município também pode ser um fator relevante na permanência dos alunos na escola e no melhor rendimento escolar dos mesmos.

4.2 ATORES LOCAIS NA EXECUÇÃO DO PNAE

A redação da Lei Federal 8913 de 12 de julho de 1994, estabeleceu que os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino

fundamental serão repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em valores proporcionais ao número de matrículas registradas nos sistemas de ensino mantidos por esses entes federados.

A referida Lei, definiu que os recursos só seriam repassados aos entes que tivessem, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, de trabalhadores, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade civil local. Também ficou estabelecido que os cardápios deveriam ser elaborados por nutricionistas capacitados, em acordo com o CAE, utilizando preferencialmente produtos in natura, respeitando os hábitos alimentares locais e preferencialmente adquiridos da região, visando a redução de custos.

Percebe-se, portanto, que a municipalização dos recursos federais destinados à aquisição da alimentação escolar gerou um fortalecimento de atores locais que até então não participavam dessa política pública ou que tinham pequeno poder de decisão.

Vamos então conhecer os atores do município de Esteio que participam da execução do PNAE.

4.2.1 Poder executivo municipal

O poder executivo do município de Esteio é composto pelo prefeito, vice-prefeito e 10 secretarias: Administração; Fazenda; Cultura, Esporte e Lazer; Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo; Desenvolvimento Urbano e Habitação; Educação; Meio Ambiente; Obras e Serviços Urbanos; Saúde; Segurança e Mobilidade Urbana.

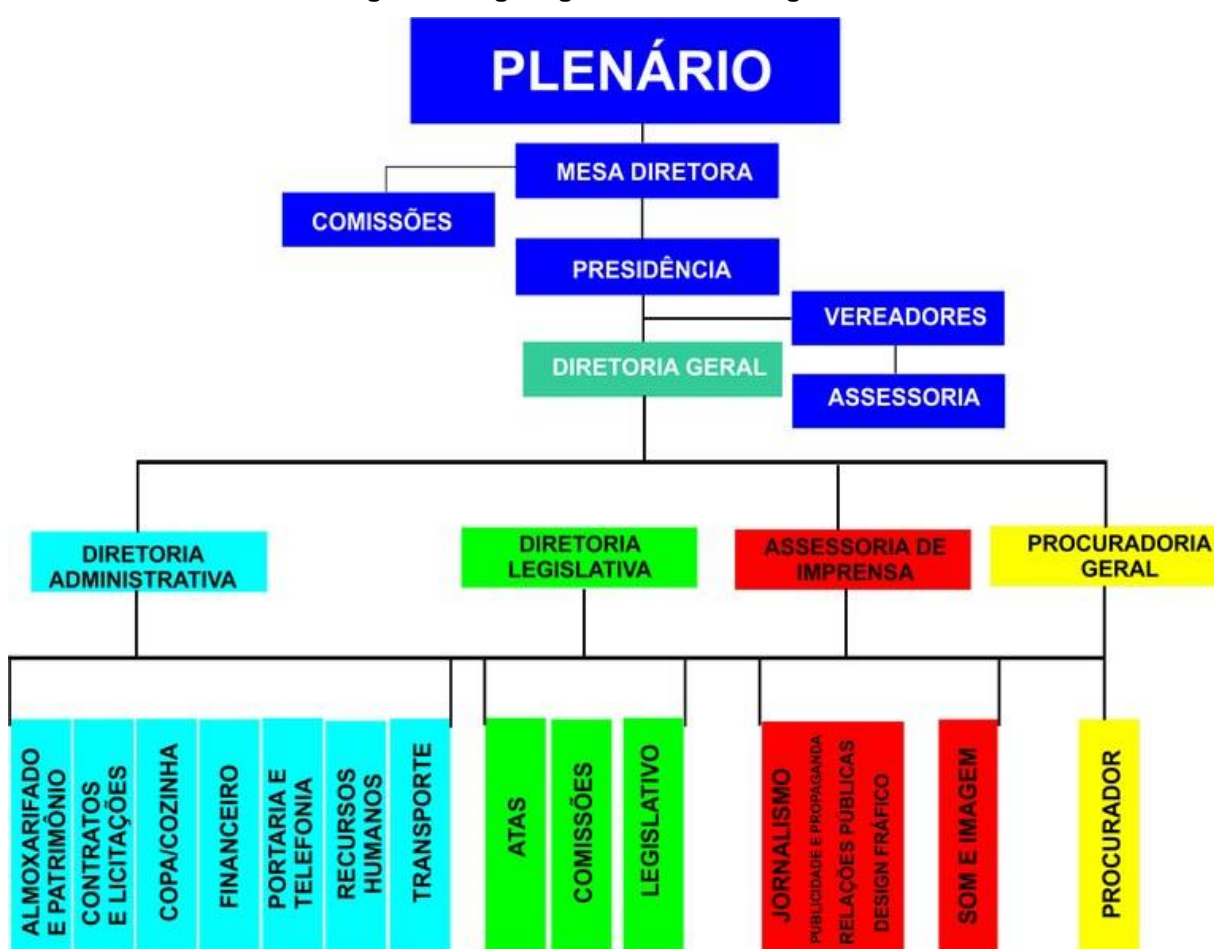
O município de Esteio conta atualmente com um dos prefeitos mais jovens do Estado do Rio Grande do Sul, Leonardo Duarte Pascoal, do Partido Progressista (PP), atualmente com 28 anos. O prefeito Leonardo Pascoal, e o vice-prefeito Jaime da Rosa, eleitos em 2016, estão em seus primeiros mandatos no executivo do município.

4.2.2 Poder legislativo municipal

A Câmara Municipal de Esteio, tem funções legislativas, de fiscalização financeira e de controle externo do Executivo, de julgamento político-administrativo,

desempenhando ainda as atribuições que lhe são próprias, atinentes à gestão dos assuntos de sua economia interna. É composta atualmente, por 10 vereadores e conduzida pela Mesa Diretora, eleita anualmente e responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa. Os serviços administrativos são divididos em três diretorias: Diretoria Geral, Diretoria Legislativa e Diretoria Administrativa.

Figura 3: Organograma da Casa Legislativa



Fonte: Câmara Municipal de Esteio (2018)

4.2.3 Secretaria Municipal de Educação (SME)

A SME de Esteio, promove, orienta e executa as atividades relacionadas ao ensino fundamental e infantil do município, incentiva atividades esportivas e é responsável pela manutenção dos estabelecimentos de ensino.

A Lei Ordinária 5416 sancionada pelo prefeito municipal em 20 de janeiro de

2012, cria como função gratificada da SME do município, o cargo de Coordenador da Alimentação Escolar. Dentre as atribuições do cargo estão a administração da compra de alimentos com os recursos do PNAE, realização de ações de educação alimentar, execução de ações do PNAE na rede municipal de educação e conveniada, participação no CAE, realização de capacitação de merendeiras e auxiliares de merendeiras no que se refere às boas práticas de manipulação de alimentos e a prestação de contas do município junto ao FNDE.

4.2.4 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

O CAE foi instituído pelo governo federal da Lei federal 8.913 de 12 de julho de 1994. Nessa lei foram definidas como responsabilidades do CAE, a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar nos municípios, Estados e Distrito Federal, assim como a elaboração de seu regimento interno.

A Lei Federal estabelecia que o CAE fosse constituído por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, de trabalhadores, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local, mas não fixava quantidade de representantes de cada segmento, nem a forma de escolha desses representantes ou tempo de mandato dos conselheiros.

O CAE do município de Esteio foi criado através da Lei Ordinária 2504 de 30 de maio de 1996, proposta pelo poder executivo municipal, com a finalidade de assessorar o Governo Municipal na execução do programa de assistência e educação alimentar junto aos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental mantidos pelo município, motivando a participação de órgãos públicos e da comunidade na consecução de seus objetivos. De acordo com a referida lei municipal, dentre as atribuições do CAE, estavam as de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar; promover a elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, respeitando os hábitos alimentares predominantes no Município e dando preferência aos produtos in natura, e orientar a aquisição de insumos para os programas de alimentação escolar, dando prioridade aos produtos da região, além de fixar critérios para a distribuição da merenda escolar nos estabelecimentos de ensino municipais.

Na sua versão original, a Lei Municipal previa a seguinte composição do CAE:

- O dirigente do órgão de educação do Município que o presidirá;
- Um (01) representante da Associação Comercial;
- Um (01) representante dos professores das escolas municipais;
- Um (01) representante de pais de alunos.

Na redação original também estava previsto o mandato por dois anos, podendo ser renovado, e a permanência do presidente do Conselho como tal, durante o tempo que durasse sua função como dirigente do órgão de educação.

De acordo com essa primeira redação, as reuniões do CAE deveriam ocorrer, ordinariamente, com a presença de pelo menos metade de seus membros, uma vez por mês e extraordinariamente quando convocada pelo seu Presidente.

Essa composição do CAE foi alterada pela Lei 3009 de 01 de fevereiro de 2000, assim como outras disposições, como segue abaixo:

A nova composição do CAE ficou assim definida:

- Um (01) representante da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Criança;
- Um (01) representante do setor de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Criança;
- Um (01) representante do Sindicato dos Servidores Municipais (SISME);
- Um (01) representante dos professores da rede municipal;
- Um (01) responsável legal pela matrícula escolar do aluno da rede municipal ou estadual;
- Um (01) representante dos pais da rede municipal ou estadual;
- Um (01) representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços (ACISE);
- Um (01) representante das merendeiras da rede municipal ou estadual.

Os representantes da Associação Comercial, do Sindicato dos Servidores Municipais e da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Criança, passam a ser indicados por suas respectivas entidades,, os representantes dos professores, pais e merendeiras serão eleitos em assembleia geral por seus respectivos pares, e o Presidente do Conselho, eleito em votação secreta por seus pares.

Percebe-se que a alteração da legislação torna o CAE um conselho bem mais democrático do que na versão inicial, além disso, foi suprimido o parágrafo que estabelecia a permanência do presidente do Conselho durante o tempo que durasse sua função como dirigente do órgão de educação, porém em 11 de agosto do mesmo

ano, a Lei municipal 3057 faz nova alteração na composição do CAE, como segue:

- Um (01) representante do Poder Executivo Municipal, indicado pelo Prefeito Municipal;
- Um (01) representante da Câmara de Vereadores, indicado pela Mesa Diretora;
- Dois (02) representantes dos professores, indicados pelo Sindicato dos Servidores Municipais (SISME);
- Dois (02) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres;
- Um (01) representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços (ACISE).

Nessa nova legislação não há representantes do setor de nutrição da Prefeitura nem de merendeiras e é incluído um representante da Câmara de Vereadores. Todos representantes passam a ser indicados por suas entidades para nomeação pelo Prefeito Municipal e não mais eleitos em assembleia geral por seus pares. Nas atribuições do CAE é incluída a análise da prestação de contas dos recursos destinados à alimentação escolar.

Em nova alteração, a Lei 3133 de 03 de janeiro de 2001, modifica as atribuições do CAE que passa a receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelo Município, além de acrescentar a atribuição de zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias.

A redação da Lei Federal 11947 de 16 de junho de 2009, vigente até o momento, define o CAE como órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma:

- Um (01) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- Dois (02) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- Dois (02) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

- Dois (02) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

- Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

Fica estabelecido também que os membros terão mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos e que a presidência e vice presidência do CAE não poderão ser exercidas pelo representante indicado pelo Poder Executivo do ente federado.

Essa mesma normatização legal define que os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

A alteração da legislação municipal de Esteio para adequação à Lei Federal 11947 ocorre somente em 15 de agosto de 2013, através da Lei Orgânica Municipal 5752 e o CAE de Esteio passa a ter a seguinte composição:

- Um (01) representante indicado pelo Poder Executivo Municipal, indicado pelo Prefeito Municipal;

- Dois (02) representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, indicados pelo Sindicato dos Servidores Municipais - SISME, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim;

- Dois (02) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim,

- Dois (02) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim.

A gestão atual do CAE no município foi eleita em 2017 e terá seu mandato vigente até 2021, tendo atualmente como presidente uma representante dos pais e alunos e a então Conselheira de Alimentação Escolar como indicação do executivo.

4.2.5 Organizações da Sociedade Civil

A Legislação federal vigente do PNAE estabelece que o CAE municipal deve

ter dois representantes da sociedade civil na composição do Conselho.

A lei municipal 5752 de 15 de agosto de 2013, normatiza essa mesma instrução. Atualmente os representantes da sociedade civil do CAE de Esteio foram indicados pela Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Esteio (ACISE). A ACISE é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em Esteio em 07 de novembro de 1955.

4.2.6 Escolas e alunos

A rede de ensino municipal de Esteio, é composta por 18 Centros Municipais de Ensino Básico (CMEB), cinco Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), um Centro Municipal de Educação Inclusiva (CEMEI) e três Escolas Conveniadas de Educação Infantil (ECEI).

As turmas das EMEIs e ECEIs são divididas entre creche (com turmas de berçário I, berçário II, maternal I e maternal II) e pré-escola (com turmas de Jardim I e Jardim II). Os CMEBs, possuem turmas de pré-escola e ensino fundamental. Três CMEBs também possuem turmas noturnas de EJA.

Quadro 5– Divisão Etária das Turmas

EMEIS	Berçários	0 a 1 ano
	Maternais	2 a 3 anos
	Pré-escola	4 a 5 anos
CMEBS	Pré-escola	4 a 5 anos
	Ensino Fundamental Anos Iniciais	6 a 10 anos
	Ensino Fundamental Anos Finais	11 a 15 anos
	EJA	A partir de 15 anos
ECEI	Berçários	0 a 1 ano
	Maternais	2 a 3 anos
	Pré-escola	4 a 5 anos

Fonte: Elaborado pela Autora com informações SME Esteio (2018)

De acordo com informações disponibilizadas pelo setor de gestão de pessoal e estatística da SME no mês de novembro de 2018, o município compra 823 vagas da rede privada e 430 vagas em escolas conveniadas, ambas para alunos da educação infantil, disponibilizando 3.531 vagas na educação infantil, 6.813 vagas no ensino fundamental e 724 vagas de EJA, totalizando 11.068 vagas na rede pública de ensino

municipal. A composição de turmas e alunos das escolas municipais de Esteio está assim distribuída:

Quadro 6 – Distribuição de Turmas e Alunos

ESCOLAS	DISTRIBUIÇÃO	TURMAS	ALUNOS
EMEIS	Berçários	Berçário I	134
		Berçário II	222
	Maternais	Maternal I	235
		Maternal II	291
	Pré-escola	Jardim I	269
		Jardim II	192
CMEBS	Pré-escola	Jardim I e II	935
	Ensino Fundamental	Anos Iniciais	3857
		Aos Finais	2956
	EJA	EJA	724
ECEI	Berçários	Berçário I	41
		Berçário II	54
	Maternais	Maternal I	141
		Maternal II	88
	Pré-escola	Jardim I	49
		Jardim II	57
Compra de Vagas Educação Infantil			823
TOTAL DE VAGAS			11068

Fonte: Elaborado pela autora com informações SME Esteio (2018)

A equipe diretiva das escolas municipais de Esteio é integrada pelo Diretor, Vice-Diretor, Supervisor e Orientador. De acordo com a Lei Ordinária Municipal nº 6656 de 11 de outubro de 2017, dentre as atribuições dos vice-diretores estão o monitoramento de todas as etapas da merenda, do recebimento dos alimentos ao descarte.

4.2.7 Nutricionistas

No ano de 2010, o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), publicou a Resolução nº 465, definindo as atribuições e competências dos nutricionistas no âmbito do PNAE e estabeleceu parâmetros numéricos mínimos de referência para o exercício da atividade, considerando a carga horária e o quantitativo de nutricionistas

necessário para a execução das atribuições previstas na legislação, tomando-se para cálculo o número de alunos atendidos.

Em relação às atribuições do nutricionista no PNAE, compete ao profissional vinculado à Entidade Executora exercer 13 atividades obrigatórias e nove complementares. Dentre as competências obrigatórias estabelecidas, destacam-se a realização do diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos alunos em consonância com os parâmetros definidos nas normas do FNDE, assim como o planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação do cardápio da alimentação escolar, com adequação às faixas etárias e aos perfis atendidos para definição da quantidade e qualidade dos alimentos oferecidos, com respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade.

Também compete ao nutricionista, planejamento, orientação e supervisão das compras, além do controle do armazenamento, produção, distribuição e conservação dos alimentos, utilizando sempre as boas práticas higiênico-sanitárias.

Dentre as responsabilidades deste profissional ainda encontram-se as atividades de interação com os agricultores e empreendedores familiares rurais de forma a conhecer a produção local e participar do processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar para aquisição de gêneros alimentícios utilizados na alimentação escolar.

A avaliação técnica de fornecedores de gêneros alimentícios, utensílios, equipamentos, produtos de limpeza e desinfecção, também competem ao responsável como uma atividade complementar, assim como a capacitação de estagiários e outros profissionais em cursos de qualificação e aperfeiçoamento.

Quadro 7 – Nutricionistas X alunado

Número de Alunos	Número de Nutricionistas	Carga Horária Técnica mínima semanal recomendada
Até 500	1 Responsável Técnico	30 horas
501 a 1000	1 Responsável Técnico + 1 Quadro Técnico	30 horas
1001 a 2500	1 Responsável Técnico + 2 Quadro Técnico	30 horas
2501 a 5000	1 Responsável Técnico + 3 Quadro Técnico	30 horas
Acima de 5000	1 Responsável Técnico + 3 Quadro Técnico + 1 Quadro Técnico a cada fração de 2500 alunos	30 horas

De acordo com informações fornecidas pela SME de Esteio, o quadro atual de nutricionistas que atendem a rede municipal de ensino é formado por 4 nutricionistas + 1 nutricionista responsável técnico do PNAE que atendem todos os CMEBs, todas as EMEIs, APAE e 2 ECEIs, lotadas da seguinte forma:

- Dois nutricionistas para atendimento às escolas de Educação Infantil
- Dois nutricionistas para atendimento às escolas de Ensino Fundamental
- Um nutricionista responsável técnico do PNAE.

Além da equipe de nutricionistas, a prefeitura conta com mais três técnicos em nutrição.

4.2.8 Merendeiras

De acordo com informações disponibilizadas pelo setor de gestão de pessoal e estatística da SME, o quadro atual de merendeiras que atendem as escolas municipais de Esteio é composto por 76 profissionais, entre funcionários municipais e terceirizados, assim distribuídas:

- Escolas de Educação Infantil - 5 merendeiras por escola
- Escolas de Ensino Fundamental - 2 merendeiras por escola
- Escolas de Ensino Fundamental com EJA - 5 merendeiras por escola

Entre as atribuições das merendeiras do município, estão o preparo e distribuição de merendas, a seleção de alimentos, o controle dos gêneros alimentícios necessários ao preparo da merenda, o recebimento e o armazenamento dos ingredientes, o registro do número de refeições distribuídas, a pesagem e registro das sobras a limpeza dos utensílios, a higiene e segurança do ambiente de trabalho, observando as normas e instruções, para prevenção de acidentes.

4.2.9 Funcionários da área de Compras e Fornecedores

O quadro de funcionários da área de compras da SME é formado atualmente por seis profissionais, sendo três do setor da alimentação escolar e três do setor financeiro.

Segundo informações disponibilizadas pela SME de Esteio, atualmente o setor

de compras de alimentação escolar adquire produtos de 18 fornecedores, sendo oito de perecíveis, como: hortifrutigranjeiros, pães, bolos, cucas e laticínios, e 10 de não perecíveis.

Dentre os fornecedores da SME estão quatro cooperativas para fornecimento da agricultura familiar, sendo duas de hortifrutigranjeiros e duas de não perecíveis.

4.3 AÇÕES E INVESTIMENTOS DA GESTÃO LOCAL PARA EXECUÇÃO DO PNAE

Para o cumprimento das atuais diretrizes estabelecidas pelo PNAE, o município de Esteio elaborou ações voltadas à capacitação dos profissionais responsáveis pela alimentação nas escolas, sustentabilidade e educação alimentar. Entre as ações desenvolvidas pelo município destacam-se os cursos de capacitação sobre manipulação de alimentos e utensílios destinados às merendeiras das escolas municipais, o Programa Prato Limpo: Diga Não ao Desperdício e o Projeto Consumo Consciente Escolha Inteligente. O município também realiza investimentos próprios para complementar os repasses realizados pelo FNDE e garantir o cumprimento de todas exigências do Programa.

4.3.1 Curso Boas Práticas para Serviços de Alimentação

Os cursos de capacitação de merendeiras e serventes ocorrem anualmente no município. O objetivo é reforçar informações sobre a manipulação e higienização correta de alimentos, equipamentos e utensílios de cozinha com ênfase na lavagem de mãos, contaminantes alimentares, riscos das doenças transmitidas por alimentos e boas práticas na produção de comida.

4.3.2 Programa Prato Limpo

De acordo com o site institucional da prefeitura, o Programa Prato Limpo: Diga Não ao Desperdício foi elaborado pela SME e visa contribuir para a formação de cidadãos conscientes de seus comportamentos e atitudes em relação ao alimento que é desperdiçado nas escolas, em casa ou em qualquer outro lugar, e desenvolver em cada aluno o papel de fiscalizador do uso adequado do dinheiro público.

O objetivo do setor de Gestão de Alimentação da SME é a redução do desperdício de alimentos, através da conscientização de educadores e crianças para que não coloquem comida fora. Entre as ações previstas no Programa está o preenchimento diário de planilhas informando o peso dos alimentos desperdiçados nos pratos e nas cubas, o acompanhamento dos alunos pelos professores durante as refeições com incentivo à experimentação de alimentos e posterior repetição.

4.3.3 Consumo Consciente Escolha Inteligente

No ano de 2018, o setor de nutrição da SME desenvolveu o projeto itinerante “Consumo Consciente, Escolha Inteligente” com o objetivo de impactar pais e alunos quanto à necessidade de uma boa alimentação. Os nutricionistas levaram ao pátio das escolas, embalagens de lanches amplamente consumidos pelos alunos, como bolachas recheadas, achocolatados, salgadinhos, refrigerantes, entre outros alimentos industrializados. Nos produtos havia uma tabela indicando a quantidade de gordura, sais e açúcares que estes alimentos contêm. Também foram expostos alimentos naturais, como milho, arroz, feijão, macarrão integral e temperos que não são processados.

O objetivo do projeto é conscientizar os alunos e familiares para que eles possam diminuir a ingestão de alimentos processados e industrializados que são ricos em açúcares, gordura e sódio, e priorizem o consumo de alimentos naturais e mais saudáveis.

4.3.4 Investimentos

Anualmente o município faz uma previsão de investimentos destinados à alimentação escolar através da LDO. Esses valores são destinados à compra de gêneros alimentícios e pagamento dos funcionários que trabalham no setor da alimentação escolar.

Abaixo uma tabela com os valores anuais repassados pelo FNDE ao município de Esteio, considerando o número de alunos matriculados em cada etapa e modalidade de ensino, os valores de investimento previstos pela LDO para custear a alimentação escolar do município, o total de investimentos anuais em alimentação

escolar e o percentual de investimento próprio do município em relação ao repasse anual do FNDE.

Tabela 4 - Investimentos Anuais em Alimentação Escolar

Ano	Repasse Anual de Recursos do FNDE ao Município	Investimento Próprio do Município em Merenda Escolar Previsto na LDO	Total Investimento Municipal em Merenda Escolar (Livre + Vinculado)	% de Investimento Próprio do Município em Relação ao Repasse FNDE
2012	957.012,00	810.000,00	1.767.012,00	45,84%
2013	1.168.272,00	500.000,00	1.668.272,00	29,97%
2014	1.213.000,00	501.000,00	1.714.000,00	29,23%
2015	1.186.000,00	600.000,00	1.786.000,00	33,59%
2016	1.110.520,00	1.000.000,00	2.110.520,00	47,38%
2017	1.012.575,80	1.200.000,00	2.212.575,80	54,24%

Fonte: Elaborado pela autora com informações de BRASIL / FNDE e Prefeitura Municipal de Esteio

É possível observar que nos anos de 2013 e 2014 houve uma queda no valor investido na alimentação escolar pelo município em relação ao ano de 2012. A partir de 2015 houve uma retomada de investimentos sendo que os anos de 2016 e 2017 apresentaram os maiores investimentos percentuais e totais.

De acordo com o exposto, as ações desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Esteio, através da coordenação da SME, contribuem para o cumprimento das diretrizes da Lei Federal 11.947/2009 e para o atingimento dos objetivos propostos pelo PNAE.

5 ANÁLISE DOCUMENTAL E DE ENTREVISTAS

As informações obtidas através das fontes documentais e das entrevistas foram analisadas conjuntamente.

A análise documental foi realizada a partir da legislação municipal, elaborada para adequação às diretrizes do Programa, das ações desenvolvidas pelo município, voltadas ao cumprimento da Legislação Federal e dos dados demográficos e socioeconômicos obtidos através de sites de institutos de pesquisa e sites institucionais.

As entrevistas com informantes-chaves constituíram etapa fundamental da pesquisa para compreensão do processo histórico de implementação do PNAE no município de Esteio, das estratégias utilizadas pela gestão local na adequação de diretrizes federais do PNAE, de sua situação atual e da participação dos atores locais envolvidos.

As entrevistas foram realizadas nos meses de outubro e novembro de 2018, nos locais de trabalho dos entrevistados. Partiram de um roteiro semiestruturado com perguntas diferentes para cada área de atuação do entrevistado e espaço aberto para informações complementares que este considerasse importante relatar, e foram analisadas a partir do seu conteúdo.

Foram entrevistadas as seguintes profissionais:

A atual Coordenadora de Alimentação Escolar, na função desde setembro de 2017 e responsável pelo PNAE no município. Após o primeiro contato realizado em outubro de 2017 em uma entrevista informal quando foram abordados temas mais gerais do PNAE no município, ocorreu um segundo encontro no mês de novembro de 2018, nas dependências da SME, onde foi realizada uma entrevista semiestruturada.

Uma nutricionista que atua nesta atividade desde 1985, e com mais de 30 anos de experiência na área da alimentação escolar do município, participou de vários momentos e transições do PNAE. Foi Coordenadora de Alimentação Escolar durante sete anos e oito meses e desde 2017 atua como nutricionista responsável pela elaboração dos cardápios de nove CMEBs. Também faz parte do CAE na condição de representante do poder executivo. Após o primeiro contato realizado no ano de 2017 em uma entrevista informal de caráter exploratório, ocorreu um segundo encontro no mês de novembro de 2018 onde foi realizada uma entrevista semiestruturada. Devido à sua vasta experiência e conhecimento de diversas áreas,

foram abordadas questões relativas ao trabalho dos nutricionistas, setor de compras e CAE.

Foram entrevistadas duas vice-diretoras escolares, sendo uma de um CMEB e EJA e outra de uma EMEI e uma secretária escolar de um CMEB. Nas três entrevistas foi utilizado o mesmo roteiro semiestruturado de perguntas e disponibilizado um espaço para informações que elas considerassem importantes.

Também foram entrevistadas duas merendeiras: a primeira de uma EMEI, funcionária concursada da prefeitura desde 2001, e a segunda de um CMEB, merendeira concursada do município há 23 anos. Para ambas foram feitas as mesmas perguntas e disponibilizado um espaço para informações que elas considerassem importantes.

Para manter o sigilo das entrevistas, essas sete profissionais serão identificadas como: coordenadora - entrevistada 1, nutricionista - entrevistada 2, vice-diretora - entrevistada 3, vice-diretora - entrevistada 4, secretária escolar - entrevistada 5, merendeira - entrevistada 6 e merendeira - entrevistada 7.

As entrevistas realizados com alunos de EJA e com pais e responsáveis pelos alunos das EMEIs e CMEBs ocorreram nos meses de outubro de novembro de 2018, através de um roteiro estruturado, para identificação das percepções dos beneficiários do PNAE e de seus familiares em relação à alimentação oferecida nas escolas. As abordagens ocorreram na frente das escolas, de forma pessoal e individual e as respostas foram tabuladas e analisadas de forma quantitativa nas perguntas fechadas e a partir do conteúdo nas questões abertas.

5.1 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO

Ao longo de mais de 60 anos, o fornecimento de alimentação escolar realizado no Brasil pelo governo federal passou por diversos momentos. A participação mais efetiva dos municípios ocorreu a partir do ano de 1994, quando os recursos passaram a ser geridos de forma local. Através da entrevista com a nutricionista, foi possível observar que em Esteio, esse momento de transição foi um marco importante tanto no processo de aquisição quanto nas características da alimentação escolar do município, conforme relato da entrevistada:

[...] a gente ia à Canoas, pegava sopas preparadas, industrializados, eles mandavam algumas bebidas lácteas tudo em pó, tudo industrializado, não

tinha nada de produtos de frutas e verduras, não tinha nada disso, não tinha produtos in natura, também a gente recebia o pacote completo, nós não tínhamos a opção de fazer cardápios diferentes. Às vezes acontecia de sobrar muita coisa, a gente não dava conta, às vezes vinha com prazo estourado, porque vinha para o armazém geral do Estado, o Estado repassava para Canoas onde tinha o depósito da prefeitura e a gente ia lá buscar, então se estragava muita coisa, até chegar na ponta, aqui das escolas, e as crianças também não tinham o hábito de comer algumas coisas, às vezes tinha que fazer sopa no verão, era aquela comida horrível, cheia de produtos químicos. Quando foi encaminhado os valores para as prefeituras, teve todo um processo de adaptação, a prefeitura teve que se reestruturar, o setor teve também que se reestruturar em relação a isso (nutricionista, entrevistada 2).

É possível perceber que a municipalização dos recursos destinados à alimentação escolar gerou a necessidade de adequação dos processos de compra e reestruturação de alguns setores da prefeitura. Essa adequação foi realizada pela administração do município, e resultou em um ganho na qualidade da alimentação das escolas municipais de Esteio. Conforme relato da nutricionista, a partir das exigências do PNAE, o município iniciou o processo de compra através de registro de preços. Como ainda não adotava esse modelo, profissionais da área de compras de Esteio foram visitar a prefeitura de Novo Hamburgo para ver como eles realizavam as compras através desse modelo. Esteio passou então a adotar essa modalidade de compras até para outras secretarias.

Outra estratégia utilizada pelo setor de compras para manter a qualidade e quantidade dos produtos adquiridos, foi o cuidado com as especificações:

Para compras dos nossos produtos sempre tive o cuidado de fazer as especificações detalhadas dos produtos para não entregarem produtos de má qualidade. Ex. compramos alface, tempero verde em quilo, porque as alfaces podem vir pequenas médias ou grandes. Quando pequenas não suprem a quantidade para todos os alunos. Tempero verde também, um molho tem muitos tamanhos (nutricionista, entrevistada 2).

A legislação prevê a possibilidade de centralização dos recursos no ente federado ou repasse às escolas. Diferente da opção feita pelo Estado do Rio Grande do Sul, o município de Esteio realiza as compras de forma centralizada, repassando às escolas os produtos adquiridos. Essa opção tem a vantagem de conseguir melhores negociações devido ao volume, otimizar tempo com processos burocráticos de compra, além de padronizar a alimentação de todas as escolas.

A legislação também prevê a possibilidade do governo estadual repassar aos municípios os recursos destinados à aquisição da alimentação dos alunos das escolas

estaduais daquela localidade. Quando questionada sobre a administração dos recursos estaduais, a nutricionista entrevistada informou que o município de Esteio fez uma experiência nesse sentido, mas optou por não administrar mais esses recursos:

Teve uma época que foi repassado, teve um convênio, o que aconteceu, naquela época, o Estado não repassava o recurso vinculado vindo do governo federal para o município, qual era o problema, nós enviávamos a alimentação para as escolas do estado, eles não tinham funcionários, acabavam deixando de fazer a alimentação por falta de funcionários e de equipamentos, porque nós tínhamos, e o cardápio tinha que ser único, e o que aconteceu, nós fizemos um levantamento, fizemos um dossiê e apresentamos para o prefeito dizendo que não tínhamos condições de atender eles. Porque eles não tinham equipamentos, não tinham funcionários, pra manter o que nós temos, café da manhã, almoço, não tinham carro térmico, não tinham nada. Era bem precário, Aí o que aconteceu também, na época o governo estadual não repassou o recurso vinculado para o município, o município teve que bancar com o recurso livre todas as escolas do Estado. Então foi por isso. É inviável (nutricionista, entrevistada 2).

Outro questionamento realizado foi sobre a forma de controle da alimentação disponibilizada nas escolas conveniadas de educação infantil (ECEIs) e nas escolas particulares onde ocorre compra de vagas pelo município:

Na compra de vagas não entra alimentação, está no custo total da vaga, nós nutricionistas não somos responsáveis, aquela escola de educação infantil tem que bancar a nutricionista. Existe acima de tudo isso, das compras de vagas, existe também o conselho municipal de educação, que atua em cima de tudo isso, pra regularizar, tem que ter alvará, tem que ter tudo dentro da lei. As ECEIS são escolas conveniadas. Então é um convênio que é firmado, nesse convênio nós somos responsáveis pela alimentação, pela organização da alimentação, pelos itens, pelo controle de restos e ingesta, pelo cardápio que vai pra escola, tem a assinatura da nutricionista, mas essa outra parte de compra de material, de material que vai para a cozinha a higiene, boas práticas de manipulação, nós convidamos elas pra participar das capacitações. Nós fornecemos os alimentos mas quem faz o controle dos alimentos é uma nutricionista contratada (nutricionista, entrevistada 2).

Antes da Lei 11947/2009, o município já adotava alguns critérios de escolha de alimentos que ainda não estavam previstos pela legislação federal, mas que qualificavam os cardápios elaborados

Esteio sempre foi diferente de outros municípios, nós ganhamos até prêmios, mesmo antes dessa lei nós introduzimos o café da manhã, o almoço com carro térmico, a gente já comprava as verduras, as frutas. Nós temos carros térmicos tanto nas EMEIs quanto nos CMEBs (nutricionista, entrevistada 2)

A partir da vigência da referida lei, os municípios passam a ter diretrizes referentes à compra de no mínimo 30% dos produtos de fornecedores locais, preferencialmente da agricultura familiar. Para o município de Esteio, este se tornou o maior desafio, pois devido à pequena extensão territorial do município e de sua totalidade ser de zona urbana, Esteio não conta com agricultores locais, precisando buscar em cidades vizinhas produtores que atendam às exigências legais do PNAE. A região metropolitana de Porto Alegre também não tem zona rural suficiente para atender à demanda de todas prefeituras, o que acarreta em uma maior dificuldade, pois os produtores da região acabam direcionando sua produção para a própria cidade onde estão localizados, devido aos custos de transporte, além disso, a falta de formalização dos produtores também foi um agravante na procura por fornecedores locais

[...] foi feito um levantamento de agricultores familiares e ocorreu uma reunião com eles na sede da SME, porque também precisavam ter DAPs. Alguns não tinham habilitação e desistiram. Outros, quando foi aberto o edital, não compareceram [...] Esteio não tem agricultores, área rural, por isso tivemos que buscar em outros municípios. Em 2009 ainda não conseguíamos agricultores para hortifrutigranjeiros e frutas porque os municípios onde eles estavam sediados, absorviam a demanda. Somente em 2018 a prefeitura conseguiu comprar hortifrutigranjeiros e frutas para alimentação escolar da agricultura familiar (nutricionista, entrevistada 2).

Quando questionadas sobre as principais mudanças ocorridas na alimentação escolar do município ao longo dos anos, uma vice-diretora aponta a redução do consumo de sal e de açúcar como destaque. Na opinião da merendeira de um CMEB, as principais mudanças ocorridas foram o aumento da qualidade, da variedade e a higienização dos alimentos recebidos. Ela relata como exemplo, que antes recebiam só pão e chimia, ou nata e que atualmente recebem vários alimentos diferentes, inclusive requeijão. Já na opinião da outra merendeira, as maiores mudanças ocorreram nas refeições do final do dia, pois antes de 2011, no final do dia só era disponibilizado um lanche, e a partir desse ano, as crianças passaram a receber uma fruta à tarde e janta à noite.

Outra mudança ocorrida na alimentação escolar está relacionada a apontamentos realizados pelo FNDE, através de vistorias efetuadas no município em 2017. Foram identificados excesso de sal, açúcar e gordura nos cardápios elaborados pelo município. Também foi apontada a necessidade de informações nutricionais nos cardápios.

A adequação foi realizada em 2018 através de ações da prefeitura para conscientização das merendeiras em relação ao consumo de sal e óleo e alterações nos cardápios. No período de férias de inverno de 2018, foi realizada uma capacitação das merendeiras com uma equipe da CECANE/UFRGS, para conscientização da necessidade de redução de alguns ingredientes pois, de acordo com a entrevistada, algumas merendeiras pensavam que a prefeitura queria que reduzisse o sal e o óleo por economia

As capacitações são feitas o ano inteiro pra elas, a gente fez até uma capacitação em julho com o próprio CECANE pra falar das alterações do cardápio, porque elas não conseguem entender. O que que elas acham, que não tem dinheiro pra comprar sal, por isso que a gente não envia, que não tem dinheiro pra comprar óleo, por isso que a gente reduziu a quantia de óleo. Aí a gente fez uma formação com elas em julho, no recesso, pro CECANE falar quais são os benefícios, porque dessa diminuição, porque essa necessidade de adequar os cardápios, pra elas entenderem um pouco melhor (Coordenadora, entrevistada 1).

A reeducação alimentar é trabalhada no município através de várias ações. Os cardápios, incluindo alimentos nutritivos e pouco usuais, como a moela e o fígado, e frutas, verduras e legumes variados, como manga, kiwi, brócolis e berinjela são exemplos da preocupação dos nutricionistas em trazer novos hábitos alimentares aos alunos.

Nas escolas, os professores também incentivam os alunos à experimentar alimentos ainda desconhecidos, através de um trabalho pedagógico contínuo.

A SME, em parceria com a equipe de nutricionistas do município, desenvolveu no ano de 2018 o projeto “Consumo Consciente, Escolha Inteligente”. Segundo a atual Coordenadora de Alimentação Escolar do município, o objetivo desse projeto é alertar para os riscos do consumo de produtos industrializados e incentivar uma alimentação mais natural e verdadeira. O projeto realizou a exposição das embalagens de produtos industrializados bastante consumidos pelos alunos, como refrigerante, salgadinho, macarrão instantâneo e leite condensado, com destaque das informações relativas às quantidades de sódio, açúcar, gordura hidrogenada e aditivos desses produtos. Também apresentou recipientes contendo as quantidades desses ingredientes presentes em uma porção do produto apresentado. Essa exposição circulou em todas as escolas da rede municipal de Esteio, na Casa de Cultura do município e no saguão da prefeitura, durante todo o ano de 2018 e conforme relato de vários entrevistados, foi avaliado de forma positiva, tanto pelos alunos quanto pelos

familiares que tiveram acesso à exposição.

O tema da sustentabilidade é trabalhado nas escolas do município de várias formas: redução do desperdício de alimentos através do “Projeto Prato Limpo”, redução do uso de descartáveis e descarte correto do lixo.

O Projeto Prato Limpo é um projeto bem antigo, é que ele acaba sendo reformulado a cada ano, ano passado ele foi nosso carro chefe. Tem a pesagem dos restos, tanto os restos dos pratos dos alunos quanto os restos das cubas. Então a gente diz assim, o resto dos pratos é um trabalho pedagógico que envolve o professor, o estímulo junto ao aluno de servir só aquilo que ele vai comer e de consumir tudo aquilo, pra evitar um desperdício maior. E o resto das cubas é um trabalho técnico, porque é feito com a merendeira, dela ir servindo com mais frequência a cuba, pra não ficar uma cuba cheia lá no final, porque aquele alimento que está na cuba ele acaba indo fora. Se está na panela e sobrou e não foi manipulado ele pode ser guardado pro outro dia [...] Nós temos muitas escolas que agora o desperdício é zero, resto é zero, a maioria das escolas esse ano, tirou a bacia dos restos, que é aquela bacia onde os alunos raspam o seu pratinho ali. O prato limpo foi um projeto que deu muito certo em 2017, a gente teve reconhecimento de várias escolas que reduziram em mais de 50% o seu desperdício, e ele teve continuidade em todo ano de 2018, vai finalizar agora. Na verdade é um projeto contínuo que traz um benefício grande, porque numa situação, em um cenário atual, onde muitos morrem de fome, é inaceitável ter desperdício (Coordenadora, entrevistada 1).

Para viabilizar a implantação do Projeto Prato Limpo, as escolas precisaram fazer adequações nos horários de almoço, tanto dos alunos quanto dos professores. Na entrevista realizada com a vice-diretora da EMEI, ela informou que além da adequação de horários colocou uma pessoa a mais atendendo as crianças. Antes eram as professoras que serviam a repetição, agora é essa auxiliar que atende. Informou também que toda sobra é pesada e no último mês houve uma redução de aproximadamente 100 Kg de desperdício, somando as cinco EMEIs. Outra estratégia adotada para reduzir o desperdício foi a troca de utensílios de cozinha, substituindo colheres e conchas por modelos menores. Também há um incentivo à experimentação de alimentos novos, colocando uma porção pequena quando a criança ainda não conhece o alimento e depois se a criança gostar, é feita a repetição do prato.

Através dos relatos das entrevistas realizadas com essas profissionais, foi possível identificar um alto grau de engajamento das diversas áreas envolvidas na implementação do PNAE no município de Esteio, buscando estratégias que levem a um constante aprimoramento e consequente cumprimento das diretrizes do PNAE.

5.2 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES LOCAIS NA EXECUÇÃO DO PNAE

A participação dos atores locais constitui componente decisivo para a bem-sucedida implementação do PNAE no município de Esteio. Dentre os atores fundamentais deste processo, o poder executivo tem lugar de destaque, atuando tanto através da proposição de leis que regulamentaram as diretrizes do PNAE no âmbito municipal, como pelos recursos destinados anualmente na LDO como contrapartida aos repasses do FNDE.

A vice-diretora do CMEB e EJA, avalia que o investimento que o município faz na alimentação escolar é o grande diferencial na execução do Programa.

A SME também se destaca como a responsável por diversos atores que participam ativamente da execução do programa, como nutricionistas e escolas.

Como relatado pela nutricionista entrevistada, mesmo antes da implementação das atuais diretrizes do Programa, os nutricionistas já eram os responsáveis pela elaboração dos cardápios e pela alimentação escolar de maneira geral. A equipe atualmente conta com duas nutricionistas responsáveis por 17 CMEBs e a APAE e duas nutricionistas responsáveis pelas cinco EMEIs e um CMEB, além do nutricionista que é o Responsável Técnico do PNAE, e três técnicas de nutrição nas CMEBs.

Outro diferencial identificado no trabalho dos nutricionistas do município, é a parceria desenvolvida com outras áreas, como o compras, o CAE e as escolas.

Através das entrevistas, foi possível identificar que o processo inicia a partir das informações do censo escolar do ano anterior. Assim que o município sabe qual valor será disponibilizado pelo FNDE, separa os percentuais referentes às EMEIS e aos CMEBs, elabora os cardápios, prevendo os percentuais relativos aos produtos da agricultura familiar e repassa as informações ao setor de compras.

Nós começamos pelos recursos. A gente sabe a previsão pro ano que vem. Quando diminui o número de alunos no censo diminuiu a verba pra nós no repasse. O ideal seria que tivesse mais alunos porque aí a gente consegue conciliar e diversificar. Em cima disso nós já distribuímos entre as EMEIs e os CMEBs. [...] Nós fazemos o cardápio e como a gente já tem os valores do registro de preço nós temos os valores que já foi feito da agricultura familiar, a gente já separa os 30% do que tem que ser gasto o ano que vem, e aí dentro disso a gente faz o cardápio e distribui a verba nos 10 meses que vem do recurso vinculado. Porque existe uma lei do governo federal que se tu deixar ultrapassar 30% de verba sem utilizar para o ano que vem, eles vão te cortar 30% no início do ano, então todo aquele dinheiro vai ser cortado. Porque é sinal que não foi bem gerenciado. Então a gente faz o cardápio, faz os pedidos, eles geram do registro de preço daí tu pode originar a ordem de compra dentro daquele valor (nutricionista, entrevistada 2).

A experiência adquirida ao longo dos anos é muito importante, pois o histórico de erros e acertos é fundamental para a elaboração das estratégias do ano seguinte.

A vice-diretora do CMEB e EJA considera a equipe maravilhosa, e informa que existe uma parceria muito boa, com técnicos de nutrição sempre presentes. Cita o projeto do consumo consciente como uma ótima ação desenvolvida pela equipe de nutricionistas.

A vice-diretora da EMEI avalia as nutricionistas como bastante participativas e bem presentes. Informa que elas resolvem bastante coisa por telefone e marcam entrevistas com os pais.

Para a secretária escolar do CMEB, elas fazem um trabalho de supervisão, para ver como está o andamento, a higiene, se está tudo bem e quando existe a necessidade de troca de algum produto.

As duas merendeiras entrevistadas informaram que as nutricionistas são bastante presentes e acessíveis, além de fazerem a elaboração dos cardápios, elas conversam sobre possibilidades de substituição de alimentos ou alteração de pratos quando falta algum ingrediente, auxiliam e trocam informações.

Através das entrevistas com as equipes diretivas das escolas, foi possível perceber a importância do trabalho dos nutricionistas, mas nota-se que nas EMEIs esses profissionais são mais presentes do que nos CMEBs. É fácil entender essa situação quando verifica-se que a equipe de nutricionistas é dividida em dois grupos. As nutricionistas das EMEIs atendem três escolas cada uma, enquanto que cada nutricionista dos CMEBs, atende nove escolas, com auxílio dos técnicos em nutrição.

Conforme orientação do Conselho Federal de Nutrição (CFN), através da Resolução nº 465, o quadro de nutricionistas do município de Esteio está abaixo do recomendado. De acordo com essa resolução o município deveria contar com uma equipe de seis nutricionistas, além do Responsável Técnico, sendo que atualmente possui quatro profissionais. A inclusão de mais profissionais no quadro poderia equilibrar a divisão de CMEBs atendidos por esses nutricionistas, aproximando da divisão existente hoje nas EMEIs.

A participação das escolas ocorre principalmente através das equipes diretivas, dos professores e das merendeiras, sendo que conforme Lei Ordinária Municipal nº 6656 de 11 de outubro de 2017, cabe aos vice-diretores o monitoramento de todas as etapas da merenda, do recebimento ao descarte dos alimentos.

Na opinião da vice-diretora da EMEI, a escola é bem participativa, faz reunião mensal com nutricionistas, é bem atuante no projeto Prato Limpo. Os professores participam através do incentivo às crianças para comer, ajudam a servir e fazem um trabalho pedagógico em relação à alimentação. Houve também por parte da escola uma mudança estrutural do refeitório, alterando a posição das mesas, facilitando que mais pessoas auxiliem as crianças. A escola também aumentou o horário de almoço, passando de 15 para 30 minutos, permitindo assim que as crianças pudessem comer melhor.

Na percepção da supervisora do CMEB, a participação da escola é pequena, pois tudo já vem estabelecido pela SME e pelas nutricionistas.

A vice-diretora do CMEB e EJA cita as reuniões periódicas, trabalhos com alunos em relação ao desperdício e o trabalho sobre a alimentação saudável como um papel importante da escola.

A partir das informações obtidas nas entrevistas, foi possível identificar que a participação das escolas é bem maior:

Elas tem que manter a desratização e a dedetização em dia porque isso interfere nos nossos alimentos. Tem que fazer os controles de não conformidade nos produtos recebidos e cumprir os cardápios. Também são cobrados pelo desperdício de alimentos. As escolas registram diariamente as sobras das cubas e dos pratos que são pesados. As escolas precisam fazer o controle de todas as refeições, de quem almoça, almoço dos funcionários, tem que ser tudo registrado [...] nosso maior entrave é quando as turmas vão pra algum passeio e a supervisora da escola, a vice-diretora não avisa a cozinha, aí sobra. Tem que ter uma integração. Os pedidos são feitos com uma semana de antecedência, e os perecíveis não podem sobrar. Quando os produtos chegam, temos balança na escola, é pesado, conferida a qualidade e se está fora da conformidade, a merendeira deve fazer um relatório de não conformidade, onde vai a assinatura do entregador, dela e da vice-diretora. Deve encaminhar para a gestão da alimentação escolar. Se muitas escolas encaminharam o relatório de não conformidade, será encaminhado à diretoria de compras os relatórios que encaminham para a procuradoria do município avaliar e notificar o fornecedor (nutricionista, entrevistada 2).

O relato acima demonstra o quanto a interação entre as diversas áreas envolvidas na alimentação escolar é fundamental. Uma equipe unida e coesa, comprometida com o todo e não apenas com a sua tarefa é fundamental para a boa execução do Programa. Percebe-se que no município de Esteio, a SME, nutricionistas, escolas e o setor de compras trabalham de forma conjunta, apoiando, orientando e executando as atividades diárias de forma a atingir os objetivos propostos pelo PNAE e fornecer alimentação de qualidade aos alunos.

Outro ator que tem espaço privilegiado nas diretrizes do PNAE desde a municipalização dos recursos no ano de 1994 é o CAE. Além de outras atribuições, o CAE é o responsável pela análise da prestação de contas do município ao FNDE.

Conforme relato das entrevistadas, o CAE de Esteio já foi bem mais participativo, mas atualmente encontra-se pouco atuante:

Só teve três reuniões esse ano, está pouco atuante, não teve reuniões como aconteciam periodicamente, mês a mês. Era um dos CAEs que era exemplo nacional. O pessoal do FNDE dizia, nossa tu está de parabéns. A nova gestão não tem mantido as reuniões[...] Não tem problema nenhum entrar dentro das escolas, apontar os problemas, o conselho foi tão excelente pra nós que eles apontavam coisas que o município não fazia, daí o conselho como órgão federal ele apontava e o município dava conta de organizar, entende. Quando ele funciona bem ele faz a diferença (nutricionista, entrevistada 2).

Novamente, percebe-se que o engajamento pessoal de cada ator envolvido é decisivo para o sucesso do Programa. As normatizações e diretrizes do PNAE estabelecem padrões mínimos de atuação dos Conselhos, e através das entrevistas foi possível identificar que atualmente o CAE de Esteio praticamente só realizou a análise da prestação de contas do município para atendimento dessas exigências legais:

Nós tivemos uma reunião em março, onde houve toda a apresentação da prestação de contas referente ao ano anterior, de 2017, aí a gente apresentou toda movimentação financeira, em questão de fornecedor, de nota, de meta de agricultura familiar, o conselho então avaliou aquela documentação, analisou, aprovou e fez um relatório pra mandar pro PNAE, então a nossa prestação de contas, esse ano, referente a 2017 ela tinha data limite de 15 de fevereiro, então a gente enviou toda prestação pro PNAE, e aí em março a gente fez a avaliação, porque final de março o CAE tinha o prazo final pra mandar esse relatório. [...]mas enfim o CAE é aquele órgão que está nos acompanhando nesse sentido. E também de realização de visita nas escolas, de inspeção nas cozinhas. [...] A questão de que cada um tem seus afazeres fora acaba tornando isso mais espaçado e aí acaba não sendo com aquela frequência que seria a ideal (Coordenadora, entrevistada 1).

O CAE também é o responsável por convocar reuniões para escolha dos representantes da nova gestão. A gestão atual do CAE no município foi eleita em 2017 e terá seu mandato vigente até 2021, tendo atualmente como presidente, uma representante dos pais e alunos. Além do representante da administração municipal, que em Esteio é o Coordenador de Alimentação Escolar, fazem parte do Conselho dois representantes dos professores, indicados pelo SISME, dois representantes da sociedade civil e dois representantes de pais e alunos. Quando questionada sobre a

escolha da ACISE como representante da sociedade civil, e como foi definido que essa associação representaria esse segmento da sociedade, a resposta foi:

O que acontece, no caso, a gente manda convite pra ACISE, manda pra OAB, manda pro conselho de contabilidade, pra vários órgãos da sociedade civil mas eles não querem, porque daí é uma responsabilidade. Tu é fiscal federal, aí eles não querem. [...]. A prefeitura manda uma carta de convite, solicitando um membro pra participar do conselho, daí eles não dão nem resposta. A ACISE é há anos, porque a ACISE pega vários órgãos, é associação do comércio e de serviços. E eles sempre quiseram ser presidentes do Conselho, nesse último governo eles não quiseram indicar um nome para a presidência (nutricionista, entrevistada 2)

Em relação à participação dos pais no CAE, e como estes ficam sabendo da possibilidade de participar do Conselho, a coordenadora informou que:

Na verdade o CAE é um conselho autônomo, tipo conselho municipal de educação, e na verdade ele que chama para assembleia, a iniciativa é deles, a organização é toda dele mesmo, o próprio CAE chama para assembleia de cada segmento, para a escolha dos seus representantes, e aí a sociedade civil manda os seus representantes, então tem representante de pais, tem representante de professores, tem representante de equipes diretivas, tem representante da prefeitura (coordenadora, entrevistada 1).

A participação dos pais e familiares dos alunos nas questões relativas à alimentação escolar é um assunto bem controverso, tanto no interesse pela participação no Conselho quanto nas questões relativas à alimentação diária.

Na opinião da secretária de um CMEB, essa participação praticamente não existe. Ela informou que coloca os cardápios no mural da escola mas poucos pais vão olhar, e acredita que deveria haver maior envolvimento da família nessa questão.

A vice-diretora da EMEI conta que a participação dos pais é muito pequena. Muitos pais não comparecem na escola nem quando recebem bilhete de convocação, enviado para tratar de algum assunto importante, como preenchimento de vagas na escola. Segundo as entrevistadas, alguns pais incentivam as ações de educação alimentar na escola, às vezes por necessidade, mas outros são totalmente relapsos sobre essa questão:

O ano passado uma mãe quase se avançou em mim porque eu disse que uma criança de jardim não tem que trazer refrigerante e salgadinho pra escola, ela disse: “a filha é minha eu dou pra ela comer o que eu quiser”, e eu disse: sim, mas dentro da escola não, a escola oferece alimentação, a senhora dá na sua casa (vice-diretora, entrevistada 1)

As merendeiras relataram que alguns pais são bastante participativos, inclusive pedindo receitas para elas, como foi o caso descrito pela merendeira entrevistada na EMEI, onde uma mãe pediu a receita de uma torta de bolacha pois o filho gostava muito. A merendeira do CMEB conta que uma mãe a procurou e disse:

Ai, meu filho disse que a tua comida é maravilhosa, eu tenho vontade de comer, ai meu filho não comia tal coisa ... quando me enxergam assim eles também falam, mãe é essa aqui que faz a comida ... Quando a gente vê que eles não gostam de alguma coisa, a gente procura pegar e mostrar pra eles, vamos experimentar, bota um pouquinho aqui e se tu não gostar, aí sim, mas tenta (merendeira – entrevistada 4).

Em relação à participação das merendeiras, para a secretária escolar de um CMEB, o fato da merendeira trabalhar na escola há muito tempo, facilita o diálogo, a cobrança, a interação com os alunos. O tempero pessoal de cada merendeira também faz a diferença:

Tanto que tem dias que o cardápio é ovo, arroz e feijão, daí o pessoal diz, ai como o almoço estava bom hoje, e é o dia que menos as crianças comem na escola, porque tem ovo [...] engraçado o dia do ovo, arroz e feijão, teve salada de chuchu com cebola, mas guria estava tão bom aquilo [...], ela colocou temperinho verde e salsa, tu vê a salada de chuchu que é tão são graça, com a cebola e o temperinho, todo mundo gostou (secretária escolar, entrevistada 3).

Na opinião da vice-diretora da EMEI, as merendeiras são bastante participativas e fazem sugestões. Um exemplo foi a redução do tamanho das conchas para servir, o que auxiliou na redução das sobras dos pratos. Atualmente, das 5 merendeiras da escola, 3 são funcionárias municipais e 2 terceirizadas mas ela não percebe diferença entre o trabalho delas.

Para a vice-diretora do CMEB e EJA, as merendeiras têm grande importância em todo o processo, são muito bem instruídas, passam por cursos periódicos de formação e criam bastante vínculo, principalmente com as crianças pequenas, incentivando a experimentação dos alimentos e a repetição sem desperdício.

Através desses relatos é possível observar que as merendeiras têm um papel muito importante na implementação do PNAE no município, pois mesmo que recebam os cardápios já elaborados pelos nutricionistas e não tenham possibilidade de elaboração de pratos próprios, a execução das receitas e as soluções encontradas para reduzir o sal, o açúcar e a gordura sem tirar o sabor dos alimentos são decisivos

para o resultado final dos pratos e a aceitação desses alimentos pelos alunos, além do contato pessoal que gera um cumplicidade principalmente com as crianças da educação infantil.

Através da pesquisa documental e das entrevistas, identificou-se que o poder legislativo do município teve uma participação muito coadjuvante em todo o processo de implementação e na sua execução local do Programa, limitando sua atuação à aprovação dos valores destinados à alimentação escolar pela administração municipal na LDO e às Leis de adequação às exigências do PNAE no município e como interlocutor da comunidade, trazendo assuntos levantados em reuniões realizadas nas escolas:

Por exemplo, a gente atendeu esse ano um vereador que escutou uma comunidade em função dos lanches da educação infantil nos CMEBs e daí veio conversar com a gente, a gente fez toda uma retomada com as direções, e aí se liberou pra levarem lanche de casa, mas esse envolvimento de ouvir as comunidades e ver as demandas e fazer uma ligação com a gente, fazer um intercâmbio [...]. Então a demanda que chega pra eles, eles trazem pra gente pra esclarecer (coordenadora, entrevistada 1).

5.3 AVANÇOS E DESAFIOS ATUAIS

Quando questionadas sobre os avanços da alimentação escolar no município nos últimos anos, na opinião da vice-diretora da EMEI, a quantidade e a qualidade da alimentação do município sempre foi boa.

As duas merendeiras citam a alimentação mais completa e nutritiva, com produtos variados, menos industrializados e de maior valor nutricional como o maior avanço.

Quando questionada sobre o papel da administração municipal no funcionamento do PNAE no município, a coordenadora salienta o investimento da prefeitura na contrapartida do repasse do governo federal:

O que a gente vê ao longo dos anos é a questão financeira, e a contrapartida da prefeitura, porque a gente recebe um recurso do governo federal, que não é suficiente, pra ti ter uma ideia o aluno de turno integral ele recebe um valor de R\$1,07 pra todas alimentações do dia e os outros alunos do CMEB é R\$0,53 e a prefeitura tem que dar contrapartida. Aí tu vê prefeituras que não dão quase nada, outras que dão um valor bem considerável, então isso acaba pesando muito pra gente. Então uma das questões importantes seria manter a contrapartida num nível que fosse satisfatório, por exemplo, no mesmo valor que fosse o recurso conveniado, do repasse do governo, o mesmo valor a

prefeitura daria, aí daria condições [...] mas Esteio se destaca entre todos os municípios pelo tipo de alimentação que oferece (coordenadora, entrevistada 1).

Como identificado através de levantamento dos repasses do FNDE para o município de Esteio e os valores investidos pelo município através da LDO dos últimos seis anos, as contrapartidas do municípios são inferiores aos repasses do FNDE, porém tiveram um crescimento nos últimos dois anos. Percebe-se portanto uma retomada de investimentos do município nessa política pública.

Outra questão abordada foi o que poderia ser alterado nas diretrizes do PNAE para melhorar a alimentação escolar:

O PNAE é bem completo, e a gente segue à risca essas diretrizes, o que nos preocupa particularmente em Esteio é a obrigatoriedade dos 30% da agricultura familiar, então o propósito da agricultura familiar é tu baratear, é tu valorizar o agricultor da região e baratear, como a gente não tem a gente acaba comprando de outros municípios, e acaba se tornando mais caro pra gente, só que tu é obrigado a cumprir com esses 30%. Ano passado deu 29 vírgula uns pouquinhos, não deu pra fechar os 30% (coordenadora, entrevistada1).

Percebe-se que para municípios localizados em zonas urbanas, como é o caso de Esteio, o cumprimento dessa diretriz além de difícil de ser cumprida não atinge o objetivo proposto, que é o desenvolvimento regional, pois os municípios acabam tendo que buscar fornecedores em outras regiões para atender essa exigência legal, o que gera aumento de custo e muitas vezes queda na qualidade dos produtos:

Tem que ver qual produto que vale a pena comprar da agricultura familiar. Porque alguns produtos são quase o dobro do preço, aí não vale a pena. Por exemplo, os folhosos, um ano a gente pegou muitos folhosos da agricultura familiar, não deu pra pegar, em função do inverno, do tempo, não entregavam, não conseguimos cumprir a meta (Coordenadora, entrevistada 1).

Uma preocupação constante dos gestores do PNAE no município é o não atingimento da meta de 30% de compras da agricultura familiar:

Eles vão analisando ano a ano e daqui a pouco eles fazem uma visita pra ver o que está acontecendo. Esse ano a nossa previsão é de fechar em 40%. Só que nós temos uma parte burocrática que nos dificulta que é a demora pra finalização de todos esses processos. A gente recebe as liberações lá em junho, da prefeitura, e aí quando vem às vezes é pouco tempo pra gente utilizar aqueles alimentos, pra dar conta até novembro, dezembro, de utilizar e dar conta dos 30%. Porque o repasse do governo começa só em março, então pra fevereiro e março a gente tem que utilizar o recurso livre, porque aí

não tem ainda o repasse[...], mas daí tem todo o trâmite burocrático de tu mandar pra prefeitura e o processo demora. Até eu pedi ajuda pro secretário pro ano que vem pra gente tentar agilizar, porque tem prefeitura que fica pronto em um mês, aí eles conseguem fazer até mais de uma chamada pública (coordenadora, entrevistada 1).

Novamente percebe-se que é necessário um trabalho conjunto de várias áreas da prefeitura para o cumprimento das exigências legais do PNAE. O excesso de burocracia e falta de priorização de alguns setores da gestão local pode prejudicar o funcionamento do Programa, no entanto, existe uma constante preocupação da SME em melhorar os processos de compra e o cumprimento das exigências legais do Programa.

Em relação aos maiores desafios, a coordenadora cita o valor do recurso livre do governo federal como insuficiente para o cumprimento de todas as exigências do Programa, a dificuldade da manutenção da qualidade dos produtos adquiridos, pois a tomada de preços tem duração de um ano e quando o produto está fora do período de safra e o preço normalmente aumenta, os fornecedores querem entregar produtos com qualidade inferior. Relata que de forma geral os fornecedores sempre tentam entregar produtos com menor qualidade para aumentar os lucros. Também cita a falta de participação das famílias dos alunos na questão da alimentação escolar.

A vice-diretora da EMEI considera a entrega de alimentos só uma vez por semana como um desafio que só é superado com muita criatividade. Ela relata que quando as frutas ficam muito maduras, viram chimia, e que é necessário estar sempre atento para não perder nenhum produto. Outro desafio apontado por ela é os pais entenderem que as crianças têm que jantar em casa. Na escola é dado sopa para quem fica depois das 18:30 h, mas alguns pais que buscam as crianças mais cedo, querem que as crianças já saiam da escola com a janta.

A vice-diretora do CMEB e EJA também aponta o trabalho com as famílias como um dos maiores desafios, pois muitas crianças só comem na escola, e outros estão acostumados a comer muitos produtos industrializados em casa.

Uma das merendeiras avalia que o fato de muitos alimentos serem produzidos na escola, como o pão e a chimia, por exemplo, aumenta a quantidade de trabalho. Para a outra merendeira, o aumento do número de refeições que a escola oferece é o maior desafio, pois atualmente existem os lanches do meio da tarde e um maior número de refeições devido ao turno integral.

Para a nutricionista entrevistada:

O maior desafio é encontrar agricultores que preencham nossos requisitos e entreguem produtos de qualidade. Até o ano passado a gente não comprava da agricultura familiar porque a gente não tinha produtores que vendessem ovos, laranjas, maçãs, essas coisas [...]. Agora eles estão cada vez mais se atualizando e organizando a documentação. Eles fizeram cooperativas, tem vários órgãos que estão ajudando eles a fazer cooperativas. [...] Então com isso nós conseguimos comprar de vários agricultores, até pães nós conseguimos comprar de Viamão, de uma padaria que fizeram uma cooperativa e entraram em uma licitação (nutricionista, entrevistada 2).

Em relação ao que poderia ser feito para melhorar a alimentação escolar do município, uma das merendeiras considera que está bom, não faltam ingredientes e não vê necessidade de mudanças, a outra merendeira acredita que poderia melhorar se houvesse investimento em novas instalações do refeitório, para ficar mais adequado e com mais espaço para as refeições das crianças.

Na visão da secretária escolar, tudo envolve a parte financeira, é difícil sugerir algo que não aumente o custo, mas dá como sugestão que a escola tivesse um dia livre para elaborar seu próprio cardápio, com aprovação dos nutricionistas, para criar sua própria identidade. Considera que seria interessante se as merendeiras tivessem um espaço para criar e sugerir cardápios. Cita o exemplo do reality show “As Super Merendeiras”, programa que avalia e premia as merendeiras que criam as melhores receitas. No município de Esteio não existe esse espaço para criação, pois os cardápios são elaborados pelos nutricionistas.

O aumento da variedade de frutas é sugerido pela vice diretora da EMEI e na opinião da vice-diretora da escola de EJA, a alimentação escolar do município é maravilhosa. Ela considera importante continuar o trabalho de reeducação alimentar para a redução do consumo de sal e de gordura e que o trabalho para aceitação da alimentação saudável deve continuar.

A partir das informações obtidas nessa pesquisa, foi possível identificar que além das diretrizes e normatizações, o sucesso na implementação de uma política pública depende do engajamento pessoal de cada ator envolvido nessa arena e de seu relacionamento com os demais atores, pois a execução de uma política pública é permeada por uma dinâmica de interações relacionais.

Destaque para a atuação da SME, que através de um trabalho conjunto entre a coordenação do PNAE, equipe de nutricionistas, setor de compras e escolas, busca constantemente o aprimoramento na implementação do Programa no município.

Foi possível também perceber que alguns atores locais tiveram atuações bem decisivas, enquanto outros tiveram uma participação muito pequena. Isso ocorreu em relação ao Poder Legislativo, que conforme dados disponibilizados pela Procuradoria do município, não fez a proposição de nenhuma das Leis necessárias para a normatização do Programa e atua de forma coadjuvante em todo o processo de implementação e funcionamento do Programa.

5.4 PERCEPÇÃO DE ALUNOS E FAMILIARES SOBRE A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Toda política pública é elaborada e implementada visando o atingimento de um objetivo específico. Uma forma de identificar se uma política pública atingiu seu objetivo é a verificação da percepção dos beneficiários dessa política sobre seu funcionamento. No caso do PNAE os alunos que usufruem da alimentação escolar e seus familiares são os principais beneficiários e os atores mais indicados a realizar a avaliação da efetividade do Programa.

5.4.1 Entrevista com alunos EJA

As entrevistas foram realizadas na frente das escolas, no horário de ingresso dos alunos. Foram entrevistados 10 alunos de cada uma das três escolas de EJA do município, totalizando 30 alunos, com idades que variaram entre 15 e 60 anos. Foi possível identificar perfis diferentes em cada uma das escolas, sendo que em uma escola a média de idade foi de 16,6 anos, em outra, a média foi de 23 anos e na terceira a média foi de 32 anos. Nesta última escola, o perfil foi mais heterogêneo e as idades variaram entre 18 e 60 anos.

Os entrevistados também informaram há quanto tempo são alunos da escola. Na escola com menor média de idade, 90% dos entrevistados responderam que são alunos há menos de 1 ano, na escola com maior média de idade, 80% dos entrevistados são alunos há menos de 2 anos e na terceira escola, 60% são alunos há menos de 2 anos e os outros 40% estudam há seis anos ou mais na escola.

A pesquisa foi aplicada apenas a alunos que informaram consumir a alimentação oferecida pela escola, sendo que destes, 6,8% informaram que consumiam a alimentação da escola raramente, 16,6% de 1 a 2 vezes por semana, 26,6% de 3 a 4 vezes por semana e 50% diariamente.

Quando questionados sobre o horário da última refeição antes de chegar na escola, mais de 90% dos alunos informaram que costumam se alimentar até duas horas antes de chegar na escola.

Os alunos foram questionados sobre cinco aspectos da alimentação que a escola oferece e ao final fizeram uma avaliação geral da alimentação escolar, como segue:

1. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação ao número de refeições?
2. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à quantidade da porção oferecida em cada refeição?
3. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à qualidade nutricional das refeições?
4. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à variedade das refeições?
5. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação ao sabor das refeições?
6. Qual sua avaliação geral sobre a alimentação oferecida à você na escola?

As opções de resposta para essas perguntas foram: péssimo, ruim, regular, bom e ótimo.

Abaixo quadro com percentuais de respostas para essas questões:

Tabela 5 – Entrevista com Alunos de EJA

AValiação GERAL EJA	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
Número de refeições	0,0%	0,0%	3,3%	50,0%	46,7%
Quantidade da porção	0,0%	0,0%	6,7%	43,3%	50,0%
Qualidade nutricional	0,0%	0,0%	3,3%	50,0%	46,7%
Variedade	0,0%	0,0%	26,7%	46,7%	26,7%
Sabor	0,0%	3,3%	10,0%	46,7%	40,0%
Avaliação geral	0,0%	0,0%	6,7%	20,0%	73,3%

Fonte: Elaborado pela autora

Os alunos também foram questionados sobre a importância atribuída por eles à alimentação oferecida pela escola. As opções oferecidas foram: nenhuma importância, pouca importância, indiferente, importante e muito importante. Para 3,3% dos alunos, a alimentação oferecida na escola é indiferente, 36,7% dos alunos consideraram importante, e 60% classificaram como muito importante.

Quando questionados quanto à ingestão de algum alimento desconhecido, alguns alunos informaram ter experimentado na escola algum alimento pela primeira vez, os alimentos mencionados foram: macarrão colorido, couve flor, couve chinesa, ensopado de peixe e porco com farelo. Em relação à mudança de hábito alimentar depois de começar a se alimentar na escola, um aluno informou ter engordado, dois alunos informaram que passaram a comer mais saladas, um aluno informou ter adquirido o hábito de jantar e outro aluno relatou sentir mais disposição na aula e melhora do rendimento escolar. Em uma das escolas, 50% dos entrevistados mencionaram a redução da ingestão de sal.

No espaço aberto para sugestões, críticas e elogios, foi sugerido que houvesse a disponibilização de suco natural e sobremesa, houve elogios para o ótimo atendimento das merendeiras, alguns alunos reclamaram da frequência com que o cardápio tem ovo cozido e na escola onde 50% dos alunos entrevistados mencionou ter reduzido o consumo de sal, houve críticas em relação à variação do tempero dos alimentos e avaliação regular no sabor dos alimentos.

Através dos resultados das entrevistas, foi possível identificar que para 96,7% dos alunos a alimentação escolar é importante ou muito importante e 93,3% dos entrevistados avaliam de forma geral a alimentação oferecida na escola como boa ou ótima. Aliando essas informações aos relatos dos alunos referentes às mudanças positivas no hábito alimentar, podemos concluir que a implementação do PNAE no município de Esteio atingiu os objetivos propostos.

Também é possível identificar a importância das merendeiras na execução dos cardápios, pois embora a redução do sal seja uma meta em todas as escolas, somente em uma delas esse assunto foi mencionado, e de forma bastante incisiva. Nessa mesma escola o sabor dos alimentos também teve uma avaliação inferior às demais escolas. Dessa forma pode-se deduzir que nas outras escolas as merendeiras encontraram soluções para substituição do sal através de temperos que não comprometeram o sabor das refeições.

5.4.2 Entrevista com pais de alunos EMEIs

Foram entrevistados 10 pais ou responsáveis em cada uma das cinco EMEIs do município, totalizando 50 entrevistados. A idade dos alunos variou entre 1 e 6 anos, com idade média de 3 anos e pouca variação deste aspecto entre as escolas.

Em relação ao tempo como alunos da escola, as respostas variaram entre 1 mês e 5 anos, sendo a média de 2 anos, com pequenas variações deste aspecto entre as escolas.

As entrevistas foram realizadas no início do turno da manhã e final do turno da tarde para contemplar tanto alunos de turno único como de turno integral, sendo que 60% desses alunos ficam na escola em turno integral, 30% no turno da manhã e 10% no turno da tarde.

Nas escolas de educação infantil não é permitido que as crianças levem lanche de casa, portanto 100% dos entrevistados informaram que as crianças consomem diariamente os alimentos oferecidos pela escola.

Os entrevistados foram questionados sobre cinco aspectos da alimentação disponibilizada na escola para os alunos e ao final fizeram uma avaliação geral da alimentação escolar, como segue:

1. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação ao número de refeições?
2. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à quantidade da porção oferecida em cada refeição?
3. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à qualidade nutricional das refeições?
4. Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à variedade das refeições?
5. Qual sua avaliação geral sobre a alimentação oferecida ao seu filho na escola?

As opções de resposta para essas perguntas foram: péssimo, ruim, regular, bom e ótimo.

Abaixo quadro com percentuais de respostas para essas questões:

Tabela 6 – Entrevista com dos Pais de Alunos de EMEIs

AVALIAÇÃO GERAL EMEI	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
Número de refeições	0,0%	2,0%	6,0%	48,0%	44,0%
Quantidade da porção	0,0%	2,0%	4,0%	74,0%	20,0%
Qualidade nutricional	0,0%	0,0%	2,0%	54,0%	44,0%
Variedade	0,0%	2,0%	12,0%	54,0%	32,0%
Avaliação geral	0,0%	0,0%	8,0%	52,0%	40,0%

Fonte: Elaborado pela autora

Os entrevistados também foram questionados sobre a importância que eles atribuem à alimentação oferecida pela escola. As opções oferecidas foram: nenhuma importância, pouca importância, indiferente, importante e muito importante. Para 88% dos entrevistados, a resposta foi muito importante, 10% consideram importante e apenas 2%, ou seja, apenas 1 entrevistado considera pouco importante a alimentação escolar. Cabe salientar que essa última resposta foi dada por uma mãe que tem um filho há apenas 1 mês na escola e está em fase de adaptação.

Na avaliação geral da alimentação oferecida pelas EMEIs de Esteio, 92% dos entrevistados consideraram boa ou ótima.

Quando questionados se as crianças provaram algum alimento na escola que ainda não conheciam, 46% responderam que sim. Entre os alimentos citados estão muitas frutas como: pêssigo, manga, abacate, melancia, kiwi, caqui além de verduras e legumes como: brócolis, alface, beterraba e pepino. Também foram mencionados outros alimentos, tais como: bife de fígado, carreteiro de moela, carne de porco, gelatina, suco de uva, Nescau e bolo de feijão.

Em relação à mudança no hábito alimentar do filho após o ingresso na escola, 66% responderam que perceberam mudanças. As alterações mencionadas foram: maior autonomia para comer e horários mais regrados, relatos de que os filhos passaram a comer em casa alimentos mais variados e em maior quantidade, também foi mencionada a redução no consumo de açúcar e 38% dos entrevistados informaram que as crianças começaram a comer mais frutas, verduras, legumes ou saladas.

No espaço aberto para elogios, críticas e sugestões, foi elogiada a preocupação da escola em relação ao consumo de sal e açúcar pelas crianças, o fato da escola

chamar os pais para conversar sobre alimentação e enviar bilhetes aos pais tratando do assunto e a disponibilidade das nutricionistas para conversar. Alguns pais consideraram tudo ótimo, excelente ou sem nada a melhorar.

Alguns pais demonstraram bastante conhecimento dos cardápios e tinham opinião bem definida sobre as questões, enquanto outros tinham dificuldade em responder às questões por falta de informação.

Três pais criticaram a pouca variedade das frutas oferecidas e houve sete sugestões ou críticas em relação às refeições do final do dia, julgando necessário que seja disponibilizada janta ou algum alimento além da fruta do lanche da tarde, considerando que as crianças chegam em casa com fome.

É importante ressaltar que conforme o art. 14 da Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, os cardápios deverão ser planejados para atender, em média, 70% das necessidades nutricionais diárias das crianças que ficam em turno integral nas escolas públicas atendidas pelo Programa e 30% para alunos de turno parcial, sendo que a primeira refeição do dia já ocorre na escola, considera-se dentro do previsto na legislação que a criança faça sua última refeição diária em casa.

5.4.3 Entrevista com pais de alunos CMEBs

Foram entrevistados 10 pais ou responsáveis em 10 CMEBs do município, totalizando 100 entrevistados. Três dessas escolas são de turno integral, e nas outras sete escolas existem alunos de turno único e turno integral.

A idade dos alunos variou entre 4 e 14 anos, com idade média de 6,7 anos. A idade média de cada escola variou entre 6 e 9 anos.

Em relação ao tempo como alunos da escola, as respostas variaram entre 1 e 8 anos, sendo a média de 3 anos, com pequenas variações entre as escolas.

As entrevistas foram realizadas no início do turno da manhã e final do turno da tarde para contemplar tanto alunos de turno único como de turno integral, sendo que 51% desses alunos ficam na escola em turno integral, 31% no turno da manhã e 18% no turno da tarde.

Os entrevistados foram questionados sobre os mesmos cinco aspectos da alimentação disponibilizada na escola para os alunos das EMEl e ao final fizeram uma avaliação geral da alimentação escolar, considerando cinco opções de resposta: péssimo, ruim, regular, bom e ótimo.

Abaixo quadro com percentuais de respostas para essas questões:

Tabela 7 – Entrevista com Pais de Alunos de CMEBs

AVALIAÇÃO GERAL CMEB	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
Número de refeições	0,0%	1,0%	7,0%	57,0%	35,0%
Quantidade da porção	0,0%	2,0%	10,0%	48,0%	40,0%
Qualidade nutricional	0,0%	0,0%	2,0%	51,0%	47,0%
Variedade	0,0%	3,0%	6,0%	54,0%	37,0%
Avaliação geral	0,0%	0,0%	4,0%	42,0%	54,0%

Fonte: Elaborado pela autora

Os entrevistados também foram questionados sobre a importância que eles atribuem à alimentação oferecida pela escola. As opções oferecidas foram: nenhuma importância, pouca importância, indiferente, importante e muito importante. Para 85% dos entrevistados, a resposta foi muito importante, 15% consideram importante.

Cabe ressaltar que na avaliação geral da alimentação oferecida pelos CMEBs de Esteio, 96% dos entrevistados consideraram boa ou ótima.

Quando questionados se as crianças provaram algum alimento na escola que ainda não conheciam, 46% responderam que sim. Entre as frutas e verduras citadas estão: manga, caqui de chocolate, brócolis, beterraba, couve flor, couve chinesa, berinjela, pepino, grão de bico, e saladas em geral e alimentos variados como: quibebe, bife de fígado, moela, massa colorida, cappuccino, entre outros.

Em relação à mudança no hábito alimentar do filho após o ingresso na escola, 39% responderam que perceberam mudanças. As alterações mencionadas com mais frequência foi a melhor aceitação de frutas e verduras, a maior receptividade à alimentos novos, hábitos alimentares mais saudáveis e alguns relatos de aumento de peso após fazer refeições na escola.

No espaço aberto para elogios, críticas e sugestões, alguns pais elogiaram o interesse demonstrado por merendeiras e nutricionistas em relação a alimentação das crianças. Houve críticas em relação ao número de refeições no turno da tarde e dois relatos de que as crianças queriam comer mais e não puderam.

Em algumas escolas de educação básica é permitido que as crianças levem lanche de casa, ficando essa decisão a critério de cada CMEB. Foi possível observar que nas escolas onde isso é permitido, os pais foram menos receptivos à entrevista. Uma possibilidade para esta situação pode ser a menor importância que a alimentação oferecida pela escola representa para esses alunos. Outro aspecto observado é a receptividade dos entrevistados em relação ao bairro onde as escolas estão situadas. Nos bairros mais periféricos os pais foram mais receptivos aos questionamentos do que nos bairros mais centralizados.

Interessante observar que em uma mesma escola houve um elogio pelo fato de que as crianças não podem levar lanche de casa e uma crítica pelo mesmo motivo.

Alguns fatos foram marcantes durante as entrevistas. Em uma escola de turno integral em um bairro muito carente do município, uma entrevistada que tem três filhos na mesma escola e 11 filhos no total, fez muitos elogios às merendeiras e à escola e quando questionada sobre mudança nos hábitos alimentares informou que os filhos engordaram. Isso demonstra a importância que a alimentação escolar tem para algumas famílias. Em outra escola de turno integral, uma mãe abordada no início da manhã, enquanto deixava sua filha de 6 anos na escola, informou que achava que a escola dava muita fruta e era necessário dar alimentos mais fortes. A menina estava com um pacote de salgadinho na mão.

Um ponto importante observado através das entrevistas realizadas com os pais e responsáveis pelos alunos das EMEIs e CMEBs, foi o grande número de pessoas que não soube responder às questões relativas a alimentação oferecida na escola aos alunos, por falta de conhecimento sobre o assunto. Embora 86% dos entrevistados considerem a alimentação oferecida pela escola aos seus filhos muito importante, grande parte não acompanha os cardápios afixados visivelmente em todas as escolas e nunca havia perguntado aos filhos a opinião destes em relação ao assunto.

Vale destacar que nas EMEIs os pais são um pouco mais atentos à alimentação oferecida pela escola do que nos CMEBs.

Percebe-se portanto, que mesmo quando uma política pública atinge tão diretamente a população, falta a cultura de participação e fiscalização por parte dos usuários.

Diferentes percepções da alimentação oferecida pela escola passam também por fatores pessoais e familiares, pois uma mesma situação relatada, foi avaliada de

forma positiva por alguns e negativa por outros, o que demonstra a complexidade do assunto.

Importante sinalizar que entre os objetivos do governo federal ao elaborar a Lei 11947/2009, estão a formação de hábitos alimentares saudáveis e a segurança alimentar e nutricional dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e através da oferta de refeições que cubram suas necessidades nutricionais durante o período letivo. A partir de várias situações descritas nas entrevistas, foi possível observar que esses objetivos estão sendo atendidos no município de Esteio, visto que houve relatos de alunos que engordaram e passaram a se alimentar mais e melhor após ingressar nas escolas municipais.

O baixo interesse dos familiares dos alunos sobre o tema foi confirmado nas entrevistas com os especialistas. É refletido também na pequena participação desses atores nos Conselhos Escolares e Conselho de Alimentação Escolar, e de forma geral na falta de atenção da sociedade à assuntos que afetam diretamente sua vida diária.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar o ciclo de uma política pública de forma concreta e sucinta, utilizando como objeto de estudo o município de Esteio e o Programa Nacional de Alimentação Escolar nas três etapas básicas do ciclo, iniciando com a elaboração do Programa através de leis federais que buscaram atender demandas nacionais e internacionais, passando pela implementação do Programa pela gestão municipal, através de ações locais para adequação às diretrizes e participação dos atores envolvidos, e encerrando com as percepções dos informantes-chaves em relação aos avanços e desafios do PNAE no município e a avaliação dessa política pelos usuários finais a quem esse Programa foi destinado, tendo assim uma visão global de como uma política pública desenvolvida através de programas nacionais é adequada para a esfera local.

A pesquisa teve como ponto de partida as entrevistas exploratórias que serviram como um norte para o direcionamento do estudo, que se concentrou nas adequações do município para normatização e cumprimento das exigências legais, práticas adotadas para atingimento dos objetivos e pela participação dos atores envolvidos na execução do Programa.

Os resultados da pesquisa demonstram que a maioria dos objetivos propostos na elaboração do PNAE estão sendo atingidos no município de Esteio, graças a um envolvimento efetivo dos diversos atores locais que participam da arena política.

Foi possível identificar também, através dos relatos dos especialistas e das entrevistas realizadas com familiares dos alunos da rede municipal de ensino, o baixo interesse das famílias pelas questões relativas à alimentação escolar. Essa constatação é contraditória pois a grande maioria dos entrevistados considera muito importante a alimentação oferecida pela escola aos alunos. A baixa participação da sociedade civil de forma geral também foi identificada na pesquisa. Nesse aspecto a implementação do PNAE no município não atingiu plenamente a diretriz da Lei 11947/2009 que prevê a participação da comunidade no controle social e no acompanhamento das ações desenvolvidas pelo governo local na execução do Programa.

Devido à extensão e complexidade do assunto, vários aspectos da implementação do PNAE no município não foram abordados, tais como: a cadeia de fornecedores, os reflexos das compras públicas na agricultura familiar da região e as

questões referentes aos motivos da baixa participação do controle social no Programa, podendo esses temas servirem de base para uma nova pesquisa, assim como o aprofundamento das questões já abordadas.

Um desafio encontrado durante o estudo foi a reticência de alguns agentes públicos em prestar informações. Enquanto alguns entrevistados foram receptivos e abertos ao diálogo, outros se mostraram receosos e evasivos, tentando evitar esse contato, talvez pela desconfiança de que a pesquisa tivesse o objetivo de encontrar falhas no processo ou na atuação desses agentes. Uma maior receptividade foi percebida após a informação dos resultados obtidos nas entrevistas com os pais, assunto que despertou o interesse desses agentes.

As entrevistas com alunos e familiares foram importantes tanto como uma forma de fechamento do ciclo de uma política pública, através da avaliação, como pelos relatos que confirmaram informações prestadas pelos informantes-chaves, tais como a inclusão da educação alimentar no currículo escolar, as mudanças nos hábitos alimentares dos alunos e a atenção à segurança alimentar daqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Os resultados dessa pesquisa também podem auxiliar os gestores municipais de Esteio a avaliar sua atuação na implementação e manutenção do PNAE no município, possibilitando a realização de ajustes que se fizerem necessários.

Cabe ressaltar que uma política pública é elaborada para atender a uma demanda que é entendida como um problema público, por isso, toda população deve estar atenta ao funcionamento e aos resultados de políticas que foram criadas para atender essas situações, porém, não há uma cultura de participação social no Brasil e isso ocorre por diversos motivos. Sendo a escola um local estratégico para o aprendizado e a aquisição de novos hábitos, o incentivo à participação cidadã e ao exercício da democracia a partir da participação social a esse Programa pode ser um caminho para o enfrentamento dessa questão.

REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo, RISCADO, Priscila, MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: Conceito e Análise em Revisão**. Revista Agenda Política, Vol.3 n.2, julho/dezembro 2015. ISSN: 2318-8499.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação - Referências - Elaboração. Rio de Janeiro, 2002b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/download/NBR6023.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. Cidadania e Justiça (CJ). **Brasil é exemplo na redução da pobreza, segundo relatório da ONU**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/brasil-e-exemplo-na-reducao-da-pobreza-segundo-relatorio-da-onu>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Cidadania e Justiça (CJ). **Fome Cai 82% no Brasil, destaca relatório da ONU**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/fome-cai-82-no-brasil-destaca-relatorio-da-onu>>. Acesso em 20 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/11571-programa-nacional>>

[de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-completa-63-anos](#)>. Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Liberações** Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.LIBERACOES_01_PC?>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Brasil alerta sobre consequências da má nutrição e obesidade infantil**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/24993-brasil-alerta-sobre-consequencias-da-ma-nutricao-e-obesidade-infantil>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Acordos Globais**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2012/01/acordos-globais>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. **Senado**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

CAVALCANTI, Leonardo de Almeida. **Efeitos de uma intervenção em escolares do ensino fundamental I, para a promoção de hábitos alimentares saudáveis**. Tese de Mestrado, 2009, Brasília. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/1104/1/Texto%20completo%20Leonardo%20Cavalcanti%202009.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. **Resolução CFN nº 465 de 23 de agosto de 2010**. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

COUTINHO, Janine Giuberti, GENTIL, Patricia Chaves, TORAL, Natascha. Caderno **Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24 Sup 2:S332-S340, 2008.

DIAS, Reinaldo. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos, São Paulo: Atlas, 2012.

ELKINGTON, J. **Canibais com garfo e faca**. São Paulo: Makroon Books, 2001.

ESTEIO. **Lei Ordinária nº 2504, de 30 de maio de 1996**. Cria o Conselho de Alimentação Escolar, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/1996/250/2504/lei-ordinaria-n-2504-1996-cria-o-conselho-de-alimentacao-escolar-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ESTEIO. **Lei Ordinária nº 3009, de 01 de fevereiro de 2000**. Altera a Lei Municipal 2.504. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2000/300/3009/lei-ordinaria-n-3009-2000-altera-a-lei-municipal-n-2504>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ESTEIO. **Lei Ordinária nº 3057, de 11 de agosto de 2000**. Dispõe sobre a instituição dos conselhos escolares. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2000/305/3054/lei-ordinaria-n-3054-2000-dispoe-sobre-a-instituicao-dos-conselhos-escolares>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ESTEIO. **Lei Ordinária nº 3133, de 03 de janeiro de 2001**. Altera o Inc. I e cria o Inc. XIII ao Art. 1º da Lei Municipal 2.504/96. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2001/314/3133/lei-ordinaria-n-3133-2001-altera-o-inc-i-e-cria-o-inc-xiii-ao-art-1-da-lei-municipal-n-2504-96>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ESTEIO. **Lei Ordinária nº 5752, de 15 de agosto de 2013**. Dá nova redação aos artigos 2º e 3º da Lei nº 2.504/96. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2013/575/5752/lei-ordinaria-n-5752-2013-da-nova-redacao-aos-artigos-2-e-3-da-lei-n-25041996>>. Acesso em: 05 de nov. 2018.

ESTEIO. **Lei Ordinária nº 6656, de 11 de outubro de 2017.** Dispõe sobre o processo de escolha do Diretor e do Vice-Diretor das escolas da rede municipal de ensino de Esteio e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2017/665/6656/lei-ordinaria-n-6656-2017-dispoe-sobre-o-processo-de-escolha-do-diretor-e-do-vice-diretor-das-escolas-da-rede-municipal-de-ensino-de-esteio-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 de nov. 2018.

ESTEIO. **Lei Ordinária nº 5416, de 20 de janeiro de 2012.** Cria funções gratificadas na Secretaria Municipal de Educação e Esporte e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2012/542/5416/lei-ordinaria-n-5416-2012-cria-funcoes-gratificadas-na-secretaria-municipal-de-educacao-e-esporte-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 de nov. 2018.

ESTEIO. **Portaria nº 2067/2014.** Recompõe o Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CMAE. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/portaria-do-executivo/2015/206/2067/portaria-do-executivo-n-2067-2015-recompoe-o-conselho-municipal-de-alimentacao-escolar-cmae>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ESTEIO. **Programa Prato Limpo.** Disponível em: <https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11884:secretaria-de-educacao-lanca-programa-prato-limpo-diga-nao-ao-desperdicio-2&catid=30&Itemid=211>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). World Food Summit. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação.** Nov. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico - Esteio, Rio Grande do Sul. Panorama.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/esteio/panorama>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico - Esteio, Rio Grande do Sul. Pesquisas.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/esteio/pesquisa/13/5902>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores Educacionais.** Brasília, 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajétoria da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico.** *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 51-64, jan. 2012. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10624>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONU BR). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Agenda 2030.** Brasília, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html>. Acesso em: 18 jun. 2017.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2013, vol.18, n.4, p.909-916. ISSN 1413-8123. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>>. Acesso em: 18 out. 2018.

PORTUGAL. Ministério Público (MP). **Declaração Universal sobre a erradicação da Fome e Má Nutrição.** [1974]. Disponível em: <<http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-erradicacaoofome.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Declaração do Milênio.** Nova Iorque, 2000. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em 18 jun. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm>>. Acesso em: 04 abr. 2018

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Guia para Pesquisas, Projetos, Estágios e Trabalhos de Conclusão de Curso.** São Paulo: Atlas, 1996.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

RUA, Maria das Graças, *Políticas Públicas.* Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2001.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas - coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. ISBN 85-256-0052-0

SECCHI Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p. ISBN 9788522110797.

SECCHI Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH. Salvador. Nº39, p. 11-24. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8 nº 16, jul/dez 2006. p.20-45.

STURION, GL. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros [tese]**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2008**. Caderno Brasil. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/pt/cadernobrasil2008.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi, 2ª edição, Porto Alegre, Editora Bookmann, 2001.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS

Processo de Implementação do PNAE no Município

Quais as principais mudanças ocorridas na alimentação das escolas municipais de Esteio, a partir da municipalização dos recursos destinados à compra dos alimentos?

Como os cardápios eram elaborados antes de 2009?

Quais as principais mudanças ocorridas na alimentação escolar do município a partir da vigência da Lei 11947/2009?

Quais os maiores desafios no processo de mudança?

Como ocorreu a transição do setor de compras para as novas regras do PNAE?

Como a prefeitura administra os recursos do PNAE: diretamente ou repassando às escolas?

Os recursos destinados às escolas estaduais do município são repassados à prefeitura?

Como ocorre o controle da alimentação disponibilizada nas escolas privadas de educação infantil onde a prefeitura realiza a compra de vagas e nas ECEIS que atendem alunos da rede municipal?

Como são realizadas as capacitações das merendeiras?

Existe algum projeto desenvolvido pela prefeitura sobre reeducação alimentar?

Como a SME trabalha o tema da sustentabilidade no contexto da alimentação escolar do município?

Participação dos Atores Locais

Como são realizadas as compras da alimentação escolar do município?

Como ocorrem as compras dos agricultores locais e da agricultura familiar da região?

Como ocorre a participação dos nutricionista junto às merendeiras na elaboração dos cardápios e refeições?

Como ocorre a participação das escolas, através da equipe diretiva e merendeiras, na execução das diretrizes do Programa?

Qual a participação do CAE atualmente nas decisões sobre alimentação escolar oferecida nas escolas?

Como a sociedade civil participa do CAE?

Como pais e alunos são informados sobre a possibilidade de fazer parte do CAE do município?

Existe participação dos pais de alunos nas questões relativas à alimentação oferecida na escola? Caso haja, qual?

Qual a participação do poder legislativo nas questões relativas à alimentação escolar do município?

Avanços e Desafios Atuais

Quais os maiores avanços da alimentação escolar no município?

Quais os maiores desafios do PNAE atualmente?

O que pode ser feito em cada prefeitura para melhorar a alimentação oferecida pelas escolas aos alunos?

O que poderia ser alterado nas diretrizes do PNAE para melhorar a alimentação escolar?

O que acontece se a prefeitura não consegue cumprir os 30% de compras da agricultura familiar?

APÊNDICE B**ENTREVISTA COM ALUNOS (EJA) NOTURNO**

Nome:

Escola onde estuda:

Qual sua idade:

Há quanto tempo é aluno da escola:

Quantas horas antes de chegar na escola você faz sua última refeição?

Seu filho se alimenta com as refeições oferecidas pela escola?

Sim Não

Se a resposta for não. Por quê?

Caso usufrua das refeições oferecidas pela escola, faz refeições com qual frequência?

Raramente De 01 a 2 vezes por semana De 3 a 4 vezes por semana
 Diariamente

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação ao número de refeições?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à quantidade da porção oferecida em cada refeição?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à qualidade nutricional das refeições?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à variedade das refeições?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Qual sua avaliação geral sobre a alimentação oferecida na escola?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Qual a importância que você dá à alimentação oferecida na escola?

Sem importância Pouca importância Indiferente Importante
 Muito importante

Você provou na escola algum alimento que ainda não conhecia?

Se a resposta for sim. Qual?

Você teve alguma mudança de hábito alimentar depois que ele começou a se alimentar na escola?

Se a resposta for sim. Qual mudança?

Espaço aberto para sugestões, elogios e críticas sobre a alimentação disponibilizada na escola:

APÊNDICE C**ENTREVISTA COM PAIS DE ALUNOS (EMEIs e CMEBs)**

Nome:

Escola onde seu filho estuda:

Idade do seu filho:

Há quanto tempo é aluno da escola:

Em qual turno seu filho estuda:

Manhã Tarde Integral

Seu filho se alimenta com as refeições oferecidas pela escola?

Sim Não

Se a resposta for não. Por quê?

Caso usufrua das refeições oferecidas pela escola, faz refeições com qual frequência?

Raramente De 01 a 2 vezes por semana De 3 a 4 vezes por semana
 Diariamente

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação ao número de refeições?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à quantidade da porção oferecida em cada refeição?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à qualidade nutricional das refeições?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Como você avalia a alimentação oferecida pela escola aos alunos em relação à variedade das refeições?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Qual sua avaliação geral sobre a alimentação oferecida ao seu filho na escola?

Péssima Ruim Regular Boa Ótima

Qual a importância que você dá à alimentação oferecida ao seu filho na escola?

Sem importância Pouca importância Indiferente Importante
 Muito importante

Seu filho provou na escola algum alimento que ainda não conhecia?

Se a resposta for sim. Qual?

Você percebeu alguma mudança no hábito alimentar de seu filho depois que ele começou a se alimentar na escola?

Se a resposta for sim. Qual mudança?

Espaço aberto para sugestões, elogios e críticas sobre a alimentação disponibilizada na escola do seu filho: