

INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO (ISG) PORTUGAL
MESTRADO EM GESTÃO DO POTENCIAL HUMANO

NAILZA VITOR DOS SANTOS SILVA

O IMPACTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DESENVOLVIMENTO DO POTENCIAL HUMANO: ESTUDO DE CASO EM TRÊS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACEIÓ

LISBOA

2019

NAILZA VITOR DOS SANTOS SILVA

O IMPACTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DESENVOLVIMENTO DO POTENCIAL HUMANO: ESTUDO DE CASO EM TRÊS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACEIÓ

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Gestão para
obtenção do grau de Mestre em Gestão do Potencial Humano
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria de Fátima da Costa Lippo
Acioli

LISBOA

2019

NAILZA VITOR DOS SANTOS SILVA

**O IMPACTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO
DESENVOLVIMENTO DO POTENCIAL HUMANO: ESTUDO DE CASO EM TRÊS
ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACEIÓ**

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Gestão – ISG, como requisito para a conclusão do título de Mestre em Gestão do Potencial Humano

JÚRI:

Presidente: Professor Doutor Tito de Carvalho

Membro do Júri

Arguente: Professora Doutora Maria Isabel Alves Duarte

Membro do Júri

Professora Doutora Maria de Fátima da Costa Lippo Acioli

Orientador

Lisboa, 10 de Maio de 2019.

Agradecimentos

À Jesus e à Espiritualidade amiga pelo amor e orientações a mim concedidas em todos os momentos da minha vida.

Ao esposo e filhos pelo incentivo, apoio e compreensão.

À Professora Fátima Lippo pelas orientações e paciência durante a jornada.

À Secretaria de Educação de Maceió pela ajuda e disponibilidade de dados em todo o Mestrado.

À amiga Rosilene Alves, pela ajuda em todos os momentos em que precisei.

Aos colegas da SEMED, em especial às amigas Andréa Valéria, Maria Rita e Ana Beatriz e a todos que gentilmente me prestaram os esclarecimentos que precisei.

Aos diretores das escolas estudadas e aos conselheiros das escolas, que se dispuseram a ajudar-me nas informações necessárias, apesar de seus escassos tempos.

Quanto mais distante a evolução humana, mais perto a fome.

Resumo

Esta dissertação foi desenvolvida para conclusão do Mestrado em Gestão do Potencial Humano, com área de concentração em Gestão Escolar, do Instituto Superior de Gestão. A pesquisa analisou a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em três escolas da Rede Municipal de Educação de Maceió. O PNAE é uma política pública voltada para a alimentação escolar e a educação alimentar e nutricional. De grande relevância para a educação pública brasileira, o PNAE em sua forma de gestão descentralizada, envolve ações desenvolvidas sob a responsabilidade de cada município e em cada âmbito escolar, exigindo participação ativa dos Conselhos Escolares. Esses conselhos são formados por membros da comunidade escolar, como pais, professores, funcionários e alunos, que irão atuar de forma participativa com o Gestor Escolar, atendendo ao princípio de gestão democrática, na execução do controle social do Programa, com o apoio de suas devidas Secretarias de Educação. Assim, surgiu a indagação quanto ao cumprimento da legislação e determinações do PNAE pela Secretaria de Educação e pelas escolas e quanto a efetividade da participação dos Conselhos Escolares na gestão do programa. A investigação pautou-se na relevância de estudos que avaliam as formas de gestão e os impactos de investimentos e ações de Políticas Públicas em benefício da sociedade, a fim de que sejam melhoradas. Foi estabelecido um recorte territorial para essa pesquisa, utilizando-se três unidades escolares da 5ª Região Administrativa de Maceió. Para a análise pretendida, a metodologia da pesquisa realizou uma abordagem qualitativa, mediante um estudo de caso que utilizou como instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental, bibliográfica a nível federal e municipal, a observação nas escolas e mediante entrevistas semiestruturadas junto aos gestores e conselheiros escolares. O estudo destacou ao longo e final do trabalho todos os objetivos propostos e constatou que, apesar dos esforços do município, ainda há muitos entraves nas formas de gestão para a execução do PNAE, tanto pela gestão municipal quanto pelas gestões escolares e não há participação efetiva dos conselhos Escolares na gestão do programa, conforme as determinações legais, respondendo aos questionamentos inicialmente levantados. O estudo espera, ainda, que os resultados possam contribuir para a construção de práticas mais eficazes, na reformulação de algumas ações de gestão e para despertar semelhantes análises nas demais escolas públicas.

Palavras-Chave: Gestão do PNAE; Alimentação Escolar; Conselho Escolar.

Abstract

This dissertation was developed to conclude the Master degree in Human Potential Management, with a concentration in School Management, from the Higher Institute of Management. The research analyzed the management of the National School Feeding Program (NSFP) in three schools of the Municipal Education Network of Maceió. The NSFP is a public policy focused on school feeding and nutrition education. Of great relevance for Brazilian public education, the NSFP, in its decentralized management form, involves actions developed under the responsibility of each municipality and in each school environment and requiring the active participation of the School Councils. These councils are formed with members of the school community, such as parents, teachers, employees and students, who will act in a participatory manner with the School Manager, in accordance with the principle of democratic management, in the execution of social control of the program, with the support of Education Departments. Thus, the question arose as to compliance with the legislation and determinations of the NSFP by the Education Department and by the schools and as to the effectiveness of the participation of the School Councils in the management of the program. The research was based on the relevance of studies that evaluate the forms of management and the impacts of public policy investments and actions for the benefit of society in order to improve them. A territorial cut-off was established for this research, using three school units from the 5th Administrative Region of Maceió. For the analysis intended, the research methodology carried out a qualitative approach, using a study case, which used data collection instruments for documentary, bibliographic research at federal and municipal level, observation in schools and through semi-structured interviews with managers and school counselors. The study highlighted all the proposed objectives in the course until the end and found that despite the efforts of the municipality, there are still many obstacles in the management of NSFP, both municipal management and school management and there is no effective participation of the School councils in the management of the program, according to the legal determinations, responding to the questions initially raised. The study also hopes that the results can contribute to the construction of more effective practices, the reformulation of some management actions and to awaken similar analyzes in other public schools.

Keywords: NSFP management; School Feeding; School Board

Lista de Figuras

Fotografia 1 - Horta na escola.....	68
Fotografia 2 - Prática de alimentação saudável.....	68
Fotografia 3 - Aula e oficina de alimentação saudável na escola.....	69

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE no Brasil.....	28
Tabela 2 - Valores per capita / modalidade para repasse pelo FNDE às EEx.....	29
Tabela 3 - Oferta de refeições e percentual mínimo das necessidades nutricionais diárias por modalidade de ensino.....	30
Tabela 4 - Número de nutricionistas para atendimento do PNAE por quantidade de alunos.....	31
Tabela 5 - Distribuição das escolas municipais por região administrativa.....	42
Tabela 6 - Valor per capita por modalidade do recurso PNAE mais recursos próprios do Município.....	49
Tabela 7 - Percentual de prestação de contas das escolas nos anos de 2016 a 2018.....	31
Tabela 8 - Recursos anuais do PNAE aplicados na Agricultura Familiar em Maceió.....	54
Tabela 9 - Número de alunos matriculados por escola no período da última gestão escolar.	60
Tabela 10 - Recursos do PNAE e contrapartida do município por escola, ano e número de aluno.....	60
Tabela 11 - Compras efetuadas pelas escolas no mês de abril para a alimentação escolar.	63
Tabela 12 - Classificação de risco sanitário segundo UNIFESP.....	66
Tabela 13 - Pontuação do risco sanitário por bloco.....	67
Tabela 14 - Cronograma de visitação e observação nas escolas pesquisadas.....	71
Tabela 15 - Conhecimento dos 27 Conselheiros acerca do PNAE.....	79

Lista de Fluxogramas

Fluxograma 1 – Eixos de organização do PNAE.....	26
Fluxograma 2 – Oferta de Alimentação Escolar e Educação Alimentar e Nutricional.....	46
Fluxograma 3 - Organização, por gestão, da implementação e execução das a�oes do PNAE.....	47

Fluxograma 4 - Forma de gestão dos recursos do PNAE na Rede de Ensino Municipal de Maceió.....	48
--	----

Lista de Gráfico

Gráfico 1 - Percentual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar com Recursos do PNAE.....	33
---	----

Lista de Abreviações e Siglas

- AEE - Atendimento Educacional Especializado
- BPAE - Boas práticas para Unidades de Alimentação e Nutrição Escolar
- CAE - Conselhos de Alimentação Escolar
- CECANE - Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar
- CFN - Conselho Federal de Nutrição
- CGGOE - Coordenadoria Geral de Gerenciamento e Organização Escolar
- CGU - Controladoria Geral da União
- Cibrazem - Companhia Brasileira de Armazenamento
- CME - Campanha de Merenda Escolar
- CMEI - Centros Municipais de Educação Infantil
- CNA - Comissão Nacional de Alimentação
- CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
- CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar
- Cobal - Companhia Brasileira de Alimentos
- DCNT - Doenças Crônicas não Transmissíveis
- EAN - Educação Alimentar e Nutricional
- EF - Ensino Fundamental
- EJAI - Educação de Jovens, Adultos e Idosos
- EMAREM - Encontro de Manipuladores de Alimentos da Rede Municipal de Educação
- EMUCE - Encontro Municipal dos Cozinheiros Escolares
- FAO - *Food and Agriculture Organization of the united Nations*
- FISI - Fundo Internacional de Socorro à Infância
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MAS- Ministério da Ação Social
MDA - Ministério da Agricultura
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS - Ministério da Saúde
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
ODS - Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
ONU Organização das Nações Unidas
PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF - Programa Bolsa Família
PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNE - Plano Nacional de Educação
PNFCE - Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PNIAM - Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno
PNLCC - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar
POP's - Procedimentos Operacionais Padronizados
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSA - Programa de Suplementação Alimentar
RA - Regiões Administrativas
SANE - Setor de Alimentação e Nutrição
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCA Serviço Central de Alimentação
SEMED - Secretaria de Educação Municipal de Maceió
SUNAB - Superintendência Nacional do Abastecimento
TCU - Tribunal de Contas da União
UAN - Unidades de Alimentação e Nutrição
UANE - Unidades de Alimentação e Nutrição Escolares
UEX – Unidades Executoras
UFAL - Universidade Federal de Alagoas

Sumário

1	Introdução.....	13
2	Abordagem das Políticas Públicas em Alimentação Escolar e Gestão Democrática na Escola.....	17
2.1	A Alimentação Escolar.....	18
2.1.1	<i>O Programa Nacional de Alimentação Escolar.....</i>	23
2.1.1.1	<i>A Organização e Funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar.....</i>	26
2.2	A Gestão Democrática no Contexto Escolar.....	37
2.2.1	<i>O Conselho Escolar Como Instrumento de gestão democrática.....</i>	38
3	Recursos Metodológicos.....	42
3.1	Contextualização do Objeto de Estudo.....	42
3.2	Etapas e Pressupostos Metodológicos da Pesquisa.....	43
4	Resultados e Discussões.....	46
4.1	O Funcionamento do PNAE na Rede Municipal de Ensino de Maceió.....	46
4.1.1	<i>Recursos Recebidos pelo Município.....</i>	48
4.1.2	<i>Formação Sobre a Execução dos Recursos.....</i>	50
4.1.3	<i>Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	51
4.2	Dados da Análise da Gestão do PNAE nas Escolas da Pesquisa.....	59
4.2.1	<i>Recursos Recebidos pelas Escolas.....</i>	59
4.2.2	<i>A Aquisição, o Recebimento e o Controle de Estoque dos Alimentos.....</i>	61
4.2.3	<i>Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	65
4.2.4	<i>Educação Alimentar.....</i>	68
4.2.5	<i>Aceitação da Alimentação.....</i>	70
4.2.6	<i>Prestação de Contas.....</i>	71
4.3	O Conselho Escolar da Rede Municipal de Ensino de Maceió.....	72
4.3.1	<i>A Atuação dos Conselhos Escolares das Escolas da Pesquisa.....</i>	75
5	Considerações Finais.....	81
	Referências.....	84

Anexos.....	89
Anexo 1 Roteiro semiestruturado de entrevista individual para os conselheiros das escolas pesquisadas.....	89
Anexo 2 Roteiro semiestruturado de entrevista individual para os gestores das escolas pesquisadas	90
Anexo 3 Formulários para controle de estoque dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar.....	91
Anexo 4 Parecer técnico para prestação de contas da alimentação escolar.....	94

1 Introdução

O tema dessa pesquisa envolve a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma política pública voltada à segurança alimentar e nutricional de grande relevância para a educação básica das escolas públicas brasileiras.

Entre as políticas públicas no Brasil, a política de Alimentação Escolar é implementada pelo PNAE, que se destaca por sua duração – 63 anos de existência – e abrangência. O PNAE está inserido na Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN), sob a gerência da autarquia federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculada ao Ministério da Educação.

De acordo com o FNDE (2018^a), o PNAE é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e o único com atendimento universalizado, serve de modelo para diversos países, sendo reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) como referência mundial para a alimentação escolar.

O PNAE atende a todos os alunos da educação básica matriculados nas escolas públicas, filantrópicas e entidades comunitárias, como indígena e quilombola e, através da Lei nº 1.1947 de 16 de junho de 2009, passou a atender também os alunos da Educação de Jovens, Adultos e Idosos (EJAI) e do Programa Mais Educação. Através da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, incluiu os alunos da forma semipresencial do EJAI, os alunos vinculados ao **Atendimento Educacional Especializado (AEE)** bem como os alunos matriculados nas escolas de tempo integral.

Desta forma, a abrangência de diferentes formas de acesso fortaleceu o objetivo do programa, que consiste promover o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, melhoria no aprendizado e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos escolares.

A amplitude do PNAE decorre ainda da quantidade de recursos financeiros aplicados para sua execução. Para o ano de 2018 os recursos foram estimados em R\$ 4,2 bilhões, para atender a aproximadamente 42 milhões de alunos no período de 200 dias letivos e, de forma suplementar, fornecer alimentos que cobrissem, no mínimo, 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos.

Os valores são repassados aos municípios, estados e escolas federais em 10 parcelas por ano e a sua utilização é acompanhada e fiscalizada pela sociedade como, por exemplo, através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e Conselhos Escolares e por órgãos federais como, FNDE, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público.

De acordo com o FNDE (2018a), cabe ao governo federal o investimento em recursos financeiros, enquanto compete aos estados e municípios, (Entidades Executoras [EEX]), a complementação de recursos e implementação das ações do Programa.

Ainda de acordo com o FNDE (2018a), além da responsabilidade sobre a execução dos recursos, as EEX também são responsáveis pela execução das ações que o PNAE organiza em dois eixos, para a promoção de segurança alimentar e nutricional: um eixo de oferta de alimentos e outro de educação alimentar e nutricional, num modelo de gestão descentralizada, que se torna uma gestão escolarizada, aquela em que as EEX repassam os recursos recebidos para as escolas sob a responsabilidade dos Conselhos Escolares, que são as Unidades Executoras (UEX).

À medida em que a forma de gestão é escolarizada, a transferência de recursos financeiros aos conselhos escolares, ao tempo em que permite autonomia às escolas, exige dos gestores escolares uma maior responsabilidade pela de gestão financeira, pois na maioria das vezes são eles os presidentes e ou tesoureiros dos conselhos. Nesse momento, cabe ao gestor repensar conceitos sobre hierarquia e poder, pois segundo Teixeira (2002), políticas públicas norteiam ações do poder público e da sociedade, pressupondo em sua fala que tais ações aconteçam sob o olhar dos princípios da gestão democrática.

A partir dos anos 1990, no Brasil, verificam-se transformações nas formas de conceber a gestão. Os princípios da gestão democrática determinados pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, orientam para que haja empenho na formação dos profissionais em educação, especialmente para os gestores escolares, resultando em novas práticas na gestão escolar nos sistemas de ensino.

Segundo as diretrizes legais, a gestão democrática concebe participação e interação de todos que compõem a escola. A partir desse princípio a pesquisa deu um enfoque especial ao Conselho Escolar (Unidade Executora), órgão representativo da comunidade escolar, instituído como responsável pelo controle social das verbas enviadas pelo PNAE e como instrumento de gestão democrática na escola.

Ao se tratar da gestão de verbas públicas e do controle social, Teixeira (2002, p. 02) ressalta que as políticas públicas “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos e que nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas.

Para comprovar essa compatibilidade de ações se faz necessário avaliações e, segundo Silva (2001, p. 21):

Avaliar programas sociais é se interrogar a seu respeito, tentar elucidar sua finalidade, a forma como são produzidos seus resultados e a que práticas sociais se articulam e reforçam. Não basta, portanto, concordar com a importância dos processos avaliativos, mas se questionar sobre o potencial da avaliação como instrumento para tornar visível a intensidade das demandas no campo das políticas sociais em nossa sociedade. A avaliação implica, assim, no exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de interesse público.

No que tange às ações do PNAE na Rede Municipal de Ensino de Maceió, para que se cumpra seus objetivos e diretrizes, a maior parte das ações são desenvolvidas no âmbito escolar, de forma articulada e em consonância com a gestão municipal, que além de fornecer suporte financeiro, estrutural e de recursos humanos, precisa capacitar os envolvidos na execução das ações, que requer conhecimentos específicos, e acompanhar todo o processo realizado pela escola.

Trata-se de um processo complexo, repleto de normativas e procedimentos que podem esbarrar em vários entraves caso não haja integração e articulação entre a gestão municipal e a gestão escolar, o que instiga alguns questionamentos, que nortearam essa pesquisa, a saber: a existência da legislação e determinações oficiais do PNAE garantem uma gestão eficiente do programa nas escolas públicas? Qual a participação da Secretaria de Educação Municipal de Educação de Maceió na gestão do PNAE nas escolas? Há correlação da gestão democrática escolar com a efetividade do Programa, ou seja, todos que fazem a escola têm participação no processo de gestão do PNAE?

Assim, essa investigação pautou-se no entendimento da relevância de estudos que disponibilizam informações e indicadores sobre as políticas públicas, a fim de que seja possível avaliar suas formas de gestão e os impactos de seus investimentos e ações para a sociedade, e se estão sendo conduzidas de modo eficiente com respeito aos bens públicos. Esse estudo

justifica-se ainda, como incentivo para o despertar de semelhantes análises, nas demais escolas públicas, colaborando com a construção de práticas eficazes a partir dos resultados encontrados, principalmente no que tange ao controle social dos recursos públicos.

Considerando o número de 140 escolas públicas municipais e a amplitude de ações do PNAE, foi necessário definir um recorte que permitisse a realização da pesquisa, em virtude da limitação de tempo para a coleta de dados, feita apenas por uma pesquisadora. Por isso, o estudo de caso objetivou analisar a gestão do PNAE em três escolas da Rede Municipal de Maceió, de estruturas semelhantes, localizadas no mesmo bairro.

A fim de responder aos questionamentos que nortearam a pesquisa, esse objetivo desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos: levantar o monitoramento e ações da Secretaria de Educação, enquanto gestão municipal, para a efetividade das ações do PNAE nas unidades escolares; levantar os recursos aplicados pelo PNAE; levantar como é realizada a execução das ações nas escolas, considerando os aspectos técnicos e administrativos; identificar a aceitação alimentar dos alunos, diante das recomendações do PNAE; identificar como é realizado o controle social, num enfoque de gestão escolarizada, na execução dos recursos financeiros do PNAE e identificar o grau de percepção e conhecimento da comunidade escolar acerca do PNAE.

Para alcançar tais objetivos, a pesquisa teve uma abordagem qualitativa, utilizando-se de pesquisa documental, bibliográfica e de observação. E ainda por meio de questionários direcionados aos gestores e conselheiros, os quais estão envolvidos diretamente na implementação e execução do PNAE.

Após a explanação introdutória sobre os aspectos gerais da pesquisa, a dissertação estruturou-se em três seções. Na primeira, fez-se uma breve abordagem das políticas públicas em alimentação escolar e em gestão democrática na escola no panorama brasileiro. Seguiu-se apresentando os aspectos históricos, marcos legais e como se organiza e funciona o PNAE. Destacou ainda esta seção a gestão democrática e o conselho escolar como principal instrumento de controle social e participação democrática no contexto escolar.

A segunda seção apresentou os recursos metodológicos, caracterizando o espaço e os objetos da pesquisa e logo em seguida descreveu os percursos para a realização da pesquisa. A terceira seção trouxe a análise e discussões dos dados coletados na pesquisa e para encerrar o trabalho trouxe algumas considerações finais acerca dos resultados encontrados.

2 Abordagem das Políticas Públicas em Alimentação Escolar e em Gestão Democrática na Escola

A fim de melhor clarear o entendimento das Políticas Públicas no Brasil, no que se refere a Alimentação Escolar e Gestão Democrática, foram pesquisados alguns conceitos, sem a pretensão de aprofundamento na temática, haja vista que as mesmas fazem parte de um amplo contexto.

A discussão sobre as políticas públicas vem ganhando maior espaço nas agendas governamentais à medida em que permite orientar e avaliar as ações dos governantes nas diversas áreas de atuação. Para Souza (2006, p. 20), Políticas Públicas podem ser concebidas 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) [...] conjunto de ações e decisões que o governo utiliza, diretamente ou através de delegação, para resolver os conflitos e influenciar a vida dos cidadãos.

Teixeira (2002, p. 02), por sua vez, as define como as “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”, enquanto Rua (2009, p. 36) afirma que “[...] são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas”.

Ainda de acordo com Rua (2009), as políticas públicas são vistas a partir do **Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*)**, concordando com os demais autores quando falam que, após definidas, as políticas exigem um fluxo sequencial e de constante interação em um ciclo de planejamento, implementação, execução e avaliação, nem sempre seguem percursos definidos e não se limitam a regras, prazos e participantes.

São consideradas como sociais as políticas que estão direcionadas à saúde, educação, assistência, habitação, renda, emprego e previdência. Tidas como políticas compensatórias, antes direcionadas às camadas mais vulneráveis da população, estas políticas têm se estendido às demais classes sociais, num processo redistributivo.

Sobre este processo, Lamonier e Almeida (1994, p. 03), afirmam que “[...] são redistributivas as políticas que exercem impacto significativo (ainda que temporário) sobre a distribuição de renda, da riqueza, da estrutura de benefícios ou oportunidades entre classes existentes na sociedade”.

À ideia semelhante referem Souza, Garcia e Carvalho (1998, p.42), ao afirmarem que:

Embora como finalidade próxima mais prática e frequente tenha em vista a proteção dos setores econômicos fracos da sociedade, com fim último aspira assegurar, com meios adequados muito variáveis, mas sempre em termos de justiça, o que com fórmulas diversas se chama a paz social, o interesse geral ou o bem comum.

Os autores deixam claro que as políticas públicas têm um percurso dinâmico, com coalizões de interesse, contendo em sua estruturação elementos como: sustentabilidade, transparência, e democratização, entre outros. Tais elementos precisam ser estabelecidos em parâmetros objetivos, a fim de serem norteadores do processo cíclico das políticas propostas.

No atual contexto social, a sociedade articulada em seus grupos representativos pede passagem para exercer um amplo papel político na construção de alternativas nos vários campos de atuação, coparticipando tanto na implementação quanto na gestão dessas políticas sociais, que se caracterizam através de programas, a exemplo de programas voltados à alimentação para as camadas mais vulneráveis.

Foi nesse contexto que este trabalho se restringiu a uma política de alimentação, especificamente, a alimentação escolar e com base nos citados elementos estruturais das políticas públicas foram construídos os objetivos específicos do presente relatório de pesquisa.

2.1 A Alimentação Escolar

Sendo o PNAE voltado para a alimentação e nutrição escolar, faz-se necessário situá-lo dentro das políticas alimentares brasileiras. Por isso, foi realizada uma explanação sobre as mesmas, dentro do contexto político, econômico e social do país, evidenciando os marcos mais expressivos que contribuíram para a implementação do PNAE, a partir das primeiras décadas do século XX.

Apesar dos avanços da humanidade em todas as áreas, o combate à fome ainda é considerado o maior desafio para todas as nações. No Brasil, as políticas em alimentação vêm mudando sua forma ao longo dos anos.

No início do século XX, com o final da Primeira Guerra Mundial e a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a situação de fome se agravou em todo o mundo, de modo que a preocupação do governo estava voltada para o que mais afetava a população, a falta de alimentos assim como seus altos preços, tornando o abastecimento seu foco principal.

No pós-guerra, mais conhecido como “Guerra Fria”, num cenário de quebra-de-braço, entre os Estados Unidos e a União Soviética, dois grandes líderes mundiais, o combate à fome tornou-se estratégia no jogo de disputa de poder e controle mundial, onde os Estados Unidos enviavam seus excedentes da produção de alimentos para os países mais pobres, entre eles o Brasil, a fim de evitar que se desencadeasse outras revoluções num quadro de instabilidade política e social nos países pobres (BRASIL, 2018a).

Em meio a tais conflitos, entre as décadas de 30 e 40, no Brasil, as políticas públicas em assistência alimentar para os mais pobres foram estratégias de poder adotadas no Governo de Getúlio Vargas. Nessa mesma década, o médico, geógrafo e nutrólogo Josué de Castro, em sua obra “Geografia da Fome”, apontava a fome como algo complexo e de consequências múltiplas, em todo o território nacional e delineou em suas pesquisas, os problemas de cada região brasileira, cada uma com suas especificidades quanto à produção, distribuição e carências de alimentos.

Alertou ainda em suas obras o quão é imprescindível ações afirmativas para reverter o quadro da fome, insistindo na definição de políticas públicas específicas, inclusive defendendo também a reforma agrária, considerando-a estratégia importante para o Brasil, em virtude da extensão territorial, para a democratização da terra e o acesso às famílias aos meios naturais garantindo, assim, soberania alimentar e integração das mesmas nas economias locais. Suas pesquisas influenciaram na criação do salário mínimo nacional em abril de 1938, garantindo aos trabalhadores o suprimento das necessidades básicas. (BRASIL, 2018a)

Voltando às ações do governo Vargas no Brasil, em relação à temática alimentar, as primeiras foram instituídas por meio de previdência social. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2014, p.17), em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), evoluindo no ano seguinte para Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), ligado ao Ministério do Trabalho, e enfraquecendo em 1945 com a destituição de Getúlio Vargas, até ser extinta em dezembro de 1967. Entre suas finalidades, cabe destacar o fornecimento de alimentos a preços acessíveis aos trabalhadores com o intuito de alcançar as famílias dos mesmos. (BRASIL, 2018a)

Em 1943, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a Conferência de Alimentação de *Hot Springs*, nos Estados Unidos, para discutir a questão da fome no pós-guerra, sem muita definição de soluções para a causa. De acordo com o IPEA (2014, p. 18), embora a criação da FAO tenha sido sugerida nesta conferência, no entanto, tal fato só veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945, contando com ampla participação do Brasil, com o propósito de combate à fome e à pobreza.

Ainda segundo dados do IPEA (2014), também em 1945 foi constituída, com o propósito de coordenar as políticas de alimentação, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Em 1952, a CNA foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, a partir de um diagnóstico sobre os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira, sendo extinta em 1972, e substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que foi considerado um dos projetos impactantes na instância de assistência alimentar voltada às populações mais vulneráveis socialmente.

Nesse ínterim, conforme Peixinho (2009), a década de 50, embora a proposta de oferta de alimentos nas escolas já fosse discutida desde o início dos anos 20, não sendo concretizada por falta de recursos financeiros, foi marcada pelo início propriamente dito da alimentação escolar, a partir de medidas intervencionistas no combate à desnutrição infantil.

Ainda, segundo Peixinho (2009, p. 31), “em 1954 foi publicada a Cartilha da Merenda Escolar pelo Ministério da Educação, com a introdução de Josué de Castro onde inclui o Programa Nacional de Merenda Escolar elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição.”

Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação, pelo então Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, celebrando convênios entre o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), nome dado à UNICEF no Brasil, e outros organismos internacionais. De acordo com o IPEA (2014), a CME, que visava promover o atendimento em âmbito nacional, foi mudando de nome até 1979 quando passou a ser denominada PNAE.

No início dos anos 60, por sua vez:

. . . algumas estruturas tiveram papéis importantes na operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos pelo governo federal. Foram elas: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que, com a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), comporiam o Sistema Nacional de Abastecimento (IPEA, 2014, p. 19).

Já a década de 70 foi marcada por dois novos programas voltados à alimentação dentro da esfera governamental, a criação do INAN em 1972 e a criação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que tinha como finalidade principal, segundo o IPEA (2014, p. 19) “. . . promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação, avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor revisão e funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição”.

Segundo Hirai, (2007, p. 04) “. . . a abrangência de suas ações incluía o sistema de produção e distribuição de alimentos básicos e o fornecimento de suplementação alimentar a parcelas de população de baixa renda”.

O PRONAN teve vigência curta, até 1974, por motivo de dificuldades de operação e irregularidade encontradas no programa. De acordo com o IPEA (2014), no entanto, em fevereiro de 1976 foi lançado o II PRONAN. Sobre este programa, afirma Peliano (2010, p. 28):

Ele pode ser considerado um marco na política de alimentação e nutrição do país, por ser o primeiro a enfatizar a importância de se utilizar alimentos básicos nos programas alimentares, em detrimento dos produtos industrializados que eram adquiridos nos programas anteriores.

Uma das ações que fazia parte das diretrizes do II PRONAN e que merece ser destacada é o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), criado em 1976 e até hoje está em vigor sob a competência do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

De acordo com o IPEA (2014, 20) “o PAT permite às empresas realizarem programas de alimentação de seus trabalhadores e deduzirem o dobro dos gastos efetuados no lucro tributável, para fins de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)”. Assim, seu principal objetivo é melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores. Ainda segundo o IPEA (2014), o regime conservador do governo da época impediu que a maior parte das ações do II PRONAN fosse concretizada e o programa foi extinto em 1979.

Nos anos 80, o Ministério da Saúde (MS), através do INAN, direcionou ações de assistência alimentar e nutricional, principalmente com os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM). Em 1986, ainda segundo o IPEA (2014), foi criado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), com o objetivo de distribuir um litro de leite por dia às famílias que recebiam até dois salários mínimos por mês e que tivesse crianças de até sete anos de idade.

No ano de 1990, a mudança de governo não favoreceu às políticas de alimentação e nutrição e, dos programas que faziam parte da estrutura do INAN, apenas o PNAE e o PAT foram mantidos com poucas alterações, os outros não foram extintos formalmente, mas foram muito modificados e com poucos recursos para serem mantidos, extinguindo-se o INAN em 1997, conforme dados do IPEA (2014).

Reorganizando sua estratégia de atendimento à população socialmente vulnerável, o governo federal, em junho de 1999, aprovou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) pela Portaria nº 710, do Ministério da Saúde que, além do setor da saúde, preocupa-se com problemas relacionados à fome e à pobreza inserindo-se no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2018a)

A partir de 2000, surgiram os programas de transferência direta de renda, voltados para a população de baixa renda com crianças abaixo de seis anos, gestantes e nutrizes, ganhando força no governo seguinte com o projeto denominado Fome Zero, sob liderança do Partido dos Trabalhadores.

Criado em 31 de janeiro de 2003, o programa Fome Zero, que visa combater a fome e a miséria, tem como seu principal objetivo formular uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, trazendo consigo o Programa Bolsa Família (PBF) unificando os programas de transferências de rendas no Brasil.

De acordo com o IPEA (2014, p.34), o PBF “. . . pode ser considerado como um dos maiores programas lançados até hoje no país em termos de alcance social do número de famílias pobres atendidas e, atualmente, atende a mais de 20 milhões de famílias brasileiras”.

Para a gestão desses programas, em janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir da fusão do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), do Ministério da Ação Social (MAS), e da Secretaria Executiva do PBF.

No entanto, de acordo com a FAO (2018), a fome e a miséria são preocupações do mundo inteiro e requer integração e providências imediatas por parte de todos que consideram medida fundamental a erradicação da fome e de toda forma de desnutrição. Por isso, de 25 a 27 de setembro de 2015, em Nova York, reuniram-se Chefes de Estado e de Governo, assim como altos representantes dos países-membros das Nações Unidas, para aprovar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, considerada como um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade.

Os participantes da construção da agenda 2030 comprometeram-se a trabalhar na implementação da mesma, que entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2016. Na Agenda,

um dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), segundo a FAO (2018) é “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

Todos os anos, a FAO, publica o “Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo”. Trata-se de um relatório de mapeamento da situação de segurança alimentar no mundo a fim de orientar a elaboração e implementação de políticas públicas destinadas ao combate da fome e outras formas de desnutrição. Os dados indicaram que em 2013, no Brasil, a população atingida pela fome era menos de 5%, percentual semelhante aos países desenvolvidos e, portanto, o Brasil estava fora do Mapa da Fome no mundo.

As mesmas fontes, em 2016, publicaram que a fome no Brasil, atingia menos de 2,5% da população, apesar dos diversos meios de comunicação publicarem que, com a crise econômica e o desemprego crescente, houvesse a possibilidade de aumento desse índice.

No dia 15 de outubro de 2018, em Roma, véspera do “Dia Mundial da Alimentação”, o Ministro do Desenvolvimento Social, Alberto Beltrame, durante o lançamento do relatório de 2018, declarou que o Brasil permanece abaixo de 2,5% no indicador da fome, mostrando-se otimista quanto a meta de erradicação da fome até 2030, lembrando ainda da importância da continuidade de políticas públicas que beneficiam as camadas mais vulneráveis da população e destacou que programas sociais como o PBF, PNAE, Programa Cisternas, entre outros, contribuem para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Segundo o ministro, como citado pela FAO (2018), “a garantia de renda é fundamental para ampliar o acesso dos mais pobres à alimentação”.

Diante do exposto, não há dúvida que tais programas têm valor imensuráveis diante da fome, pior flagelo da humanidade e que, ao longo das décadas, houve esforços para sanar o problema de alimentação no Brasil.

Entretanto, além de decisões políticas, faz-se necessário ações que mantenham a estrutura, os recursos financeiros, o monitoramento, a avaliação e a divulgação dos resultados dos programas a fim de sejam mantidos com eficácia a bem da sociedade brasileira. Nesse contexto, o próximo tópico dessa pesquisa refere-se exclusivamente sobre o programa em alimentação escolar, o PNAE, mostrando sua história, seus objetivos e seu funcionamento nas escolas públicas de ensino básico brasileiras.

2.1.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Para entender o fluxo operacional do PNAE, será realizada adiante uma abordagem cronológica do programa, com suas bases legais, avanços e uma apresentação de seu funcionamento segundo seus objetivos e diretrizes.

Considerado pela FAO (2018) como referência mundial em alimentação escolar, o PNAE está sob a responsabilidade do FNDE (2018a) que afirma que o programa:

. . . visa a transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo com atendimento universalizado.

No início de 1940, já se discutia a ideia do fornecimento de alimentos nas escolas. No entanto, a dificuldade financeira do governo federal, impossibilitou a implementação de uma política nesse sentido. Na década seguinte, de acordo com o FNDE (2017) “. . . quando foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, conhecido como Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, o programa se estruturou em âmbito nacional”.

O PNAE foi criado através do Decreto nº 37.106 em 31 de março de 1955, inicialmente denominado Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e, de acordo com o contexto histórico, sua preocupação era amenizar o problema de desnutrição no país. No ano seguinte, segundo o FNDE (2018a) “. . . com o Decreto nº 39.007 de 11 de abril, foi renomeado para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), visando promover atendimento a nível nacional”.

Em 20 de setembro de 1965, o Decreto nº 56.866, alterou sua denominação de CNME para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), que na época contava com programas de ajuda americana, como Alimentos para a Paz, Programa de Alimentos para o Desenvolvimento e Programa Mundial de Alimentos.

De acordo com Belik (2009, p.02), “no início o programa tinha o objetivo de minimizar a deficiência nutricional de alunos carentes no país, por meio de uma ação mais focalizada, estendendo-se ao longo do tempo para maior abrangência nacional. ” Apenas em 1979, passou a ser designado por Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Em 1988, conforme o FNDE (2018a) a Constituição Federal, assegurou o “. . . direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais”.

Até o ano de 1994, a forma de execução do programa era centralizada, na qual o órgão gerenciador era responsável pela elaboração dos cardápios, pela aquisição dos gêneros

alimentícios, pelo contrato de laboratórios para o controle de qualidade e pela distribuição dos alimentos em todo país.

A descentralização do Programa veio por meio da Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994, através de convênios com os estados e municípios e Distrito Federal, os quais se responsabilizariam pelo atendimento aos alunos de suas redes e dos municípios que não haviam aderido à descentralização. Até 1998, 70% dos municípios aderiram à nova forma de execução do programa.

Ainda de acordo com o FNDE (2018a), a Medida Provisória nº 1.784 de 14 de dezembro de 1998, consolidou a descentralização, sob o gerenciamento do FNDE, não havendo mais necessidade de convênios, e o recurso seria transferido diretamente a todos os municípios.

Para isso, e considerado um avanço, fazia-se necessário o controle e fiscalização do uso dos recursos, exigindo-se então, a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) pelos estados e municípios. O CAE é formado por trabalhadores da educação, alunos, pais de alunos e representantes do poder Executivo.

Um importante avanço foi a Medida Provisória nº 2.178, de 28 de junho de 2001, que obrigava a aplicação de 70% dos recursos do PNAE em produtos básicos, no respeito aos hábitos alimentares e na vocação agrícola de cada região, para fomentar o desenvolvimento da economia local. Merece destaque, a exigência da contratação do profissional nutricionista, a partir de 2006, em todos as secretarias de estados e municípios, também foi considerado uma conquista fundamental, pois permitiu uma significativa melhora na qualidade operacional do PNAE.

Ainda em 2006, o FNDE firmou parceria com as Instituições Federais de Ensino Superior, culminando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES), com o objetivo de apoiar e desenvolver ações e projetos voltados para as necessidades de operacionalização do PNAE, e responsáveis pela execução de atividades de extensão, pesquisa e capacitação de todos os envolvidos no programa.

O ano de 2009 trouxe novos avanços para o PNAE, quando em 16 de junho foi sancionada a Lei nº 11.947, onde seu principal objetivo foi, de acordo com o FNDE (2018a) “. . . garantir que, no mínimo, 30% dos recursos do programa sejam investidos na compra de produtos da agricultura familiar”, favorecendo as famílias dos pequenos agricultores das regiões e levando produtos regionais livres de agrotóxicos e com mais qualidade para a alimentação dos alunos.

Outra mudança significativa foi a inclusão, no programa, dos alunos que necessitavam do Atendimento Educacional Especializado (AEE), da Educação de Jovens e Adultos semipresencial e dos matriculados em escolas de tempo integral, a partir de 2013.

Em 17 de junho de 2013, a publicação da Resolução FNDE nº 26, fortaleceu um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN). De acordo com o FNDE (2018a) “... essa medida vai ao encontro das políticas públicas atuais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), visto a existência do Plano de SAN, do Plano Nacional Combate à Obesidade e do Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT)”.

Ainda, por sua importância dentro do PNAE, sobre a Agricultura Familiar, merece citação:

Em 2 de abril de 2015, a Resolução CD/FNDE nº 4, considerando o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local, alterou a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução FNDE nº 26, que tratavam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. (FNDE, 2018a).

Após descrever os principais marcos cronológicos do PNAE, a fim de construir um panorama evolutivo do Programa, a próxima etapa será descrever sobre a sua organização e funcionamento, a fim de embasar o conteúdo da pesquisa, assim como facilitar a compreensão do mesmo.

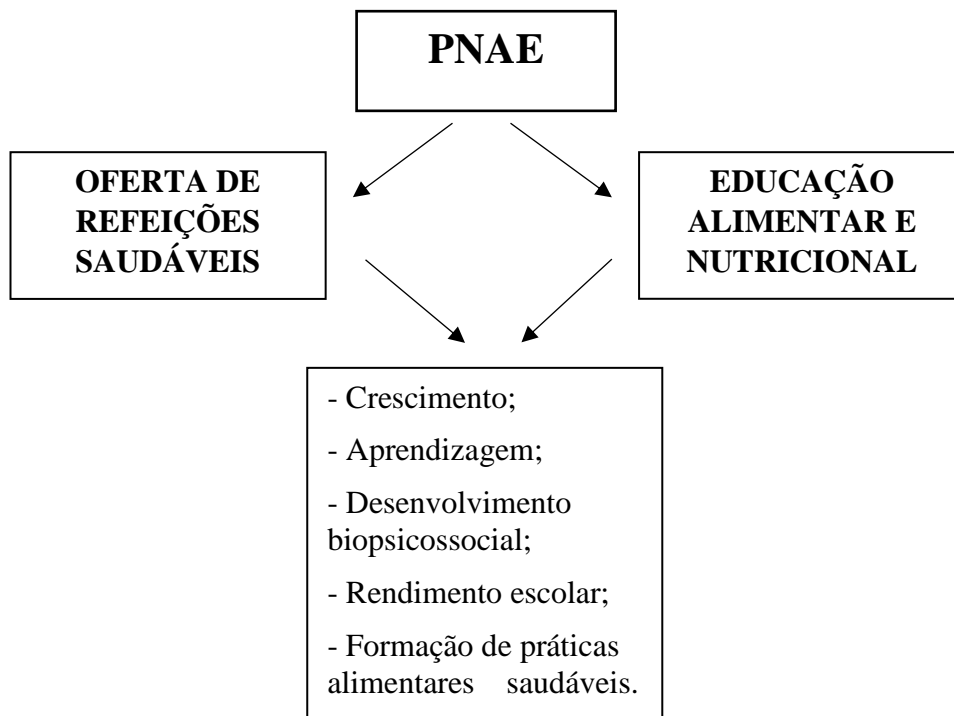
2.1.1.1 A organização e funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE

O detalhamento do PNAE segue a sua atual configuração, com seus objetivos, diretrizes e dimensão, regidos pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, regulamentada pela Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

O objetivo do PNAE, divide-se em dois eixos: na oferta de alimentação e na educação alimentar e nutricional. Segundo o FNDE, são seus objetivos:

Ofertar refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período em que permanecem na escola e contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional. (FNDE, 2018b).

Fluxograma 1
Eixos de organização do PNAE



Nota. Fonte: recuperado de FNDE, 2018.

Ainda pela Lei n° 11.947, de 16 de junho de 2009, no seu Art. 3º, são instituídas as diretrizes da alimentação escolar para a execução do PNAE. Essas diretrizes são estabelecidas em torno dos eixos bases (Fluxograma 1), do programa. São elas:

- Emprego da Alimentação Saudável – quando orienta para que sejam respeitados a cultura e os hábitos alimentares saudáveis com alimentos variados, o que irá contribuir para o crescimento, para o desenvolvimento e melhoria do rendimento escolar dos alunos, de acordo com a idade, estado de saúde e demais especificidades;
- Inclusão da Educação Alimentar e Nutricional – proporciona a inclusão de temas relacionados a educação alimentar e nutricional fora e dentro do currículo escolar;
- Universalidade – o propósito é atender todos os alunos da educação básica nas escolas públicas;
- Controle Social – favorece o controle social, que através dos Conselhos de Alimentação Escolar, acompanha toda a execução do programa;
- Apoio ao desenvolvimento sustentável – quando condiciona parte dos recursos para a aquisição de gêneros alimentícios originados da agricultura familiar, dando prioridade as comunidades indígenas e quilombolas;
- Direito à alimentação escolar – quando garante o acesso à alimentação de forma igualitária, o princípio da equidade, a todos os alunos proporcionando segurança alimentar e nutricional. (FNDE, 2018b)

Para cumprir esses objetivos e diretrizes, o governo federal transfere, através do FNDE, os recursos financeiros aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Institutos Federais, denominados Entidades Executoras (EEx.), que repassam para os Conselhos Escolares, denominados Unidade Executoras (UEEx.), entidade privada sem fins lucrativos, com representantes da comunidade escolar, criadas pelas Escolas para serem os responsáveis pelo recebimento e execução dos recursos nas unidades escolares. Cabe também ao FNDE, calcular dos valores financeiros repassados, estabelecer as normas, o acompanhamento, o monitoramento, a fiscalização e a avaliação da execução do PNAE. Os recursos financeiros são oriundos do Tesouro Nacional, assegurados no Orçamento da União.

Os dados apresentados pelo FNDE (2018) mostram que nos últimos anos houve uma ampliação no atendimento aos alunos beneficiados pelo programa de alimentação escolar, reforçando sua importância como política pública, conforme a Tabela 1. O aumento desses números a partir do ano de 2009, deve-se à adesão do Programa Mais Educação no PNAE, programa esse que permite a presença dos alunos em horário extra para atividades de cultura e esportes, com direito a uma segunda refeição.

As demais variações decorreram dos números de matrículas, nas diferentes modalidades de ensino, de adesões das escolas na educação em tempo integral e dos aumentos do per capita ao longo dos anos. De acordo com o FNDE (2018b) aplicação estimada para 2018 é de 4,2 bilhões de reais para atender mais de 42 milhões de alunos, um crescimento visível dos recursos na última década.

Tabela 1
Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE no Brasil.

ANO	RECURSOS (em bilhões de R\$)	ALUNOS (em milhões)
2008	1.049	34,6
2009 ¹	2.013	47,0
2010	3.034	45,6
2011	3.051	44,4
2012	3.306	43,1
2013	3.539	43,1
2014	3.693	42,2
2015	3.759	41,5
2016	3.421	41,0
2017	4.150	41,0
2018	4.200 ²	42,0 ²

Nota. ¹ano de adesão do programa mais educação no PNAE

Nota. ²valores estimados para 2018

Nota. Fonte: recuperado de FNDE, 2018b.

O repasse dos valores apresentados na tabela 1, é realizado de forma automática, em dez parcelas por ano, de fevereiro a novembro. O repasse é de caráter suplementar, cabendo às EEx:

. . . a complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, através de recursos próprios, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados ” (FNDE, 2018b).

Ainda, é de responsabilidade da EEx., a estrutura física e os recursos humanos da unidade de alimentação escolar.

O cálculo dos recursos é feito com base no número de alunos cadastrados no Censo Educacional referente ao ano anterior de cada ano vigente, com a seguinte fórmula, conforme o Art. 38 da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013: $VT = A \times D \times C$ (Valor Transferido = Número de alunos X Número de dias de atendimento X Valor per capita para a compra dos gêneros alimentícios).

O último reajuste deu-se em 08 de fevereiro de 2017 pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 01, após quatro anos sem alteração dos valores. A partir de então, foi possível calcular os valores por dia letivo (Tabela 2), estabelecidos de acordo com a modalidade de ensino, indicando quem são os beneficiados pelo programa, com uma ressalva para os alunos do Ensino Médio, uma vez que de acordo com o FNDE (2018b) “. . . para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira, pela EEx., de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 2,00 (dois reais)”.

Tabela 2

Valores per capita / modalidade para repasse pelo FNDE às EEx.

MODALIDADE DE ENSINO	PER CAPITA
Creches (inclusive para áreas indígenas e quilombolas)	R\$ 1,07
Pré-escola (exceto em áreas indígenas e quilombolas)	R\$ 0,53
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de Jovens, Adultos e Idosos (EJAI)	R\$ 0,32
Atendimento Especial Educacional, em contra turno	R\$ 0,53
Programa Mais Educação	R\$ 1,07
Escolas de Tempo Integral	R\$ 1,07

Educação básica em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos	R\$ 0,64
--	----------

Nota. Fonte: adaptado de FNDE, 2018

Para o tempo em que os alunos permanecem na escola, o objetivo é atender o mínimo das necessidades nutricionais, de calorias, macro e micronutrientes, para cada modalidade, baseando-se na idade considerada comum à cada etapa de ensino e no número de refeições que alcance esse valor mínimo.

Para tanto, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo responsável técnico, o nutricionista, com a utilização de gêneros alimentícios básicos, conforme dispõe a Lei nº 11.947/2009, indispensáveis à alimentação saudável, que respeite as referências nutricionais diárias (Tabela 3), os hábitos alimentares, a cultura e a diversificação regional, de acordo com Art. 14 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013. Ainda, segundo o FNDE (2018a):

Os cardápios, deverão ser elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, com informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macro e micronutrientes prioritários (Vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras.

Tabela 3

Oferta de refeições e percentual mínimo das necessidades nutricionais diárias por modalidade de ensino

Modalidade/Idade	Mínimo de necessidade nutricional	Distribuição de refeições
Creche integral/0-3 anos	70%	3
Creche parcial	30%	2
Pré-escola/ 4-5 anos*	20%	1
Ensino fundamental/ 6- 14 anos*	20%	1
Ensino médio/15-18 anos*	20%	1
EJA/ > 14 anos	20%	1
Quilombola/4-18 anos	30%	2
Indígena/4-18 anos	30%	2

Nota. Para essas modalidades, se em duas refeições, o percentual será de 30%

Nota: Fonte: recuperado de FNDE, 2018

Ainda sobre o profissional nutricionista, é de sua responsabilidade técnica, de acordo com o FNDE (2018b), a execução e coordenação das ações de alimentação escolar do PNAE,

com o apoio das EExs., que deverá oferecer condições suficientes e adequadas para seu trabalho, respeitando os parâmetros numéricos mínimos de referência de profissionais por escolares, conforme determinado pelo Conselho Federal de Nutrição (CFN).

De acordo com Ribeiro, Costa e Bandeira (2016, p. 316):

Viabilizar o quadro técnico adequado e as condições de trabalho dignas aos nutricionistas é uma responsabilidade da entidade executora, o que na prática, nem sempre é respeitada. Normalmente, este quadro necessário para desenvolver as atribuições e assumir as responsabilidades legais e técnicas não é respeitado pela maioria das secretarias municipais e estaduais de educação. Este é um dos principais obstáculos para a adequada execução do PNAE e, conseqüente, boa prestação de serviços à comunidade escolar.

O Art. 10 da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010, estabelece os parâmetros numéricos por entidade executora, quanto à presença do nutricionista, para a educação básica, demonstrado no Tabela 4. Estabelece também que, se a modalidade a ser atendida for creche e pré-escola, é necessário um nutricionista para cada 500 alunos ou fração correspondente, além das quantidades citadas no quadro referente

Ou seja, caso uma EEx., tenha em seu quadro de matrícula 1000 alunos dessa modalidade, serão necessários quatro profissionais Nutricionistas para acompanhamento técnico, e se frações, acrescente-se mais um profissional.

Tabela 4
Número de nutricionistas para atendimento do PNAE por quantidade de alunos

Nº de alunos	Nº Nutricionistas	Carga horária mínima semanal
Até 500	1 RT	30h
501 a 1000	1 RT + 1 QT	30h
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30h
2501 a 5000	1 RT + 3 QT	30h
Acima de 5000	1 RT + 3 QT + 1 QT a cada fração de 2500	30h

Nota: Fonte: recuperado de CFN, 2010.

No âmbito do Programa de Alimentação Escolar, para atender aos alunos conforme normativas do FNDE, segundo o CFN (2010), além das atribuições já citadas, compete também ao nutricionista: realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional e calcular os

parâmetros nutricionais; estimular a identificação de alunos com necessidades nutricionais específicas a fim de estes recebam atendimento adequado; propor e realizar ações em educação alimentar e nutricional; planejar, coordenar e supervisionar os testes de aceitabilidade de novas preparações; orientar e supervisionar as atividades de higienização de ambientes, armazenamento e transportes e manipulação dos alimentos, equipamentos e utensílios das unidades de alimentação; elaborar e implantar o Manual de Boas Práticas para serviços de alimentação; elaborar o Plano Anual de Trabalho e assessorar o CAE na execução técnica do PNAE.

Para garantir uma alimentação saudável, respeitar os hábitos, cultura e diversidade regional, é imprescindível que o maior número possível de gêneros seja adquirido da Agricultura Familiar, em cumprimento da Lei nº 11.947/2009, utilizando no mínimo 30% dos recursos do PNAE.

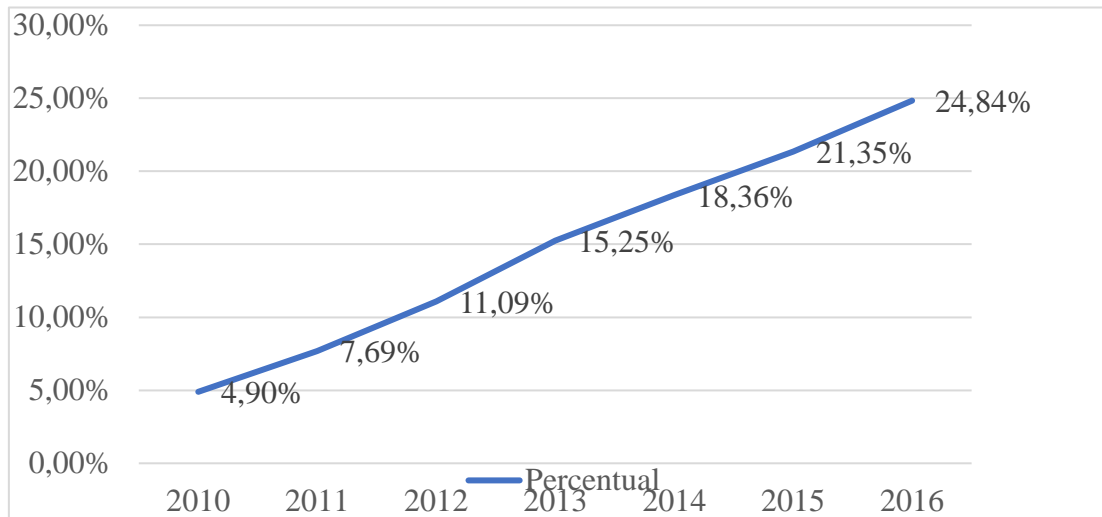
A Agricultura Familiar vem sendo desenvolvida em propriedades rurais de pequeno porte e por grupos de famílias, que nem sempre contam com empregados. A colheita dos produtos vai para sua própria alimentação e também para o consumo da população, assim como para a alimentação escolar, garantindo com a venda dos produtos uma fonte de renda familiar. Dados do Ministério da Agricultura (MDA) (2018), apontam que vem desses pequenos agricultores, cerca de 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros, que usam de suas práticas e conhecimento popular no processo de cultivo e extrativismo com e, por se utilizar essas práticas tradicionais, de baixo impacto ambiental na produção de alimentos orgânicos, a agricultura familiar é considerada importante para a sustentabilidade e responsabilidade socioambiental.

Para a alimentação escolar, de acordo com o FNDE (2018b), cabe às EEx., utilizar parte dos recursos do PNAE e, por meio de Chamada Pública, adquirir os gêneros alimentícios dos produtores familiares.

Embora ainda não tenha atingido o percentual mínimo de 30% determinado pelo programa, o gráfico 1 mostra um evidente crescimento na aquisição de produtos da Agricultura Familiar, através do PNAE, ao longo de seis anos (2010 a 2016).

E isso foi possível graças ao modo de gestão descentralizada quanto à execução dos recursos, que faz com que as compras sejam efetuadas em suas próprias regiões, facilitando a logística de entrega, diminuindo os custos operacionais e viabilizando a questão do respeito aos hábitos regionais nas diferentes localidades num país de tamanha extensão como o Brasil.

Gráfico 1
Percentual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar com Recursos do PNAE.



Nota: Fonte: recuperado em FNDE, 2017.

Na obtenção de uma alimentação saudável não é suficiente apenas a utilização dos recursos na aquisição dos gêneros alimentícios corretos, e sim, também realizar ações que completem todo o processo e isso inclui a segurança alimentar e nutricional e a educação alimentar e nutricional, outro importante eixo do objetivo do PNAE.

Para garantir a segurança alimentar e nutricional, as Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN) das escolas públicas, por trabalharem com produção e manipulação de alimentos, há a necessidade da implementação das Boas Práticas para Unidades de Alimentação e Nutrição Escolares (UANE), podendo ser avaliadas através do instrumento “Lista de verificação de Boas práticas para Unidades de Alimentação e Nutrição Escolar” (BPAE), desenvolvido pelo Centro de Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) em parceria com o FNDE, conforme portarias e resoluções dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul e na RDC 216 de 15 de setembro de 2004 (BRASIL, 2014).

O diagnóstico gerado da análise desse instrumento irá avaliar as condições higiênico-sanitárias das unidades. Além desses procedimentos, é necessário o treinamento dos manipuladores de alimentos, pois de acordo com a RDC/216, os responsáveis por tais atividades devem estar em constante formação e capacitação sobre assuntos referentes “ [...] a

contaminantes alimentares, doenças transmitidas por alimentos, manipulação higiênica dos alimentos e boas práticas de manipulação. ” (BRASIL, 2018b).

Quanto à Educação Alimentar e Nutricional, conforme art. 17 da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, apoiado no art. 211 da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, é de competência dos entes federativos, a promoção da educação alimentar e nutricional, sanitária e ambiental nas escolas a fim de formar hábitos alimentares saudáveis, mediante interação dos profissionais de educação com o nutricionista. (BRASIL, 2018^a.)

Esta Resolução dispõe, ainda, de uma seção (Seção I) inteiramente voltada para as ações de educação alimentar e nutricional, para fins do PNAE, onde considera:

EAN o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo. (BRASIL, 2018a).

Dentre as ações, destaca-se a formação de todos os envolvidos direta ou indiretamente com a alimentação na escola. Entre considerações como: a promoção de saúde, o aumento das doenças crônicas não transmissíveis, a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada do PNAN e aos objetivos e dimensões do PNAE, que prioriza o respeito aos hábitos alimentares e que o ambiente escolar é um espaço propício à formação de hábitos e comportamentos saudáveis, os Ministério da Saúde e o da Educação instituíram, através da Portaria Interministerial de nº 1.010, de 08 de maio de 2006, “as diretrizes para a promoção da Alimentação Saudável nas escolas de Educação Infantil, Fundamental e nível Médio das redes públicas e privadas em âmbito nacional” trazendo no 3º artigo cinco eixos prioritários, que se relacionam entre si a favor de suas diretrizes:

Art. 3º . . .

I- ações de educação alimentar e nutricional, considerando os hábitos alimentares como expressão de manifestações culturais regionais e nacionais;

II - estímulo à produção de hortas escolares para a realização de atividades com os alunos e a utilização dos alimentos produzidos na alimentação ofertada na escola;

III- estímulo à implantação de boas práticas de manipulação de alimentos nos locais de produção e fornecimento de serviços de alimentação do ambiente escolar;

IV- restrição ao comércio e à promoção comercial no ambiente escolar de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras; e

V- monitoramento da situação nutricional dos escolares (BRASIL, 2006a).

Com base na Portaria Interministerial de nº 1.010, o Ministério da Saúde (MS) elaborou os “Dez passos para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas”, com o objetivo de propiciar a adesão da comunidade escolar a hábitos alimentares saudáveis e atitudes de autocuidado e promoção da saúde. (BRASIL, 2018b)

No ano de 2012, o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para políticas públicas foi publicado com o objetivo de promover um campo comum de reflexão e orientação da prática, no conjunto de iniciativa de Educação Alimentar e Nutricional que tenham origem, principalmente, na ação pública, e que contemple os diversos setores vinculados ao processo de produção, distribuição, abastecimento e consumo de alimentos. Assim, o Marco de Referência propôs apoiar os diferentes setores de governo em suas ações de EAN para que, dentro de seus contextos, mandatos e abrangência, pudessem alcançar o máximo de resultados possíveis. Nesse sentido, a EAN integrada a estratégias mais amplas para o desenvolvimento, poderá contribuir para melhorar a qualidade de vida da população.

De suma importância para as políticas públicas e para os processos de planejamentos de programas e ações voltados a EAN no país, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2012), o Marco de Referência foi elaborado de forma participativa e intersetorial, sendo conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em parceria com o Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, Associação Brasileira de Nutricional, Conselho Federal de Nutricionistas, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição e com o Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília, além de contar com a contribuições da sociedade.

Outras estratégias para a promoção da alimentação saudável foram articuladas pelo PNAE, através do CECANE do estado de Santa Catarina, a exemplo do Manual de Orientação para a alimentação escolar na educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e na educação de jovens e adultos, em 2012.

O propósito do manual é servir de orientação para as ações em educação alimentar para todas as etapas do ciclo de vida e de ensino, respeitando as peculiaridades de cada uma delas, bem como orientar a todos os profissionais envolvidos com as atividades inerentes ao PNAE, no processo de educação alimentar e nutricional nas escolas.

Entretanto, além do processo de qualidade de educação alimentar e nutricional nas escolas, a gestão do programa é fator importante para o controle de toda a execução do programa, ação condicionada e indispensável para a existência do mesmo. A forma de gestão descentralizada embora favoreça a execução do programa, também faz com que seja necessário um maior controle e fiscalização dos órgãos que o mantém.

De acordo com o FNDE (2017b), na esfera federal, o controle interno fica a seu cargo, enquanto o controle externo fica com a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e do Ministério Público.

Para o controle social, todas as Entidades Executoras são obrigadas a instituírem seus Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), que serão os responsáveis pelas ações de controle e fiscalização para garantir a funcionalidade e eficácia do programa, sob à pena de suspensão no repasse dos recursos caso não atendam à obrigatoriedade.

Ainda de acordo com o FNDE (2018b), o CAE deve ser composto por membros da sociedade na seguinte forma: dois representantes dos docentes, discentes ou trabalhadores da educação indicados pelo órgão de classe; dois pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares; dois representantes indicados por entidades civis organizadas e um representante indicado pelo Poder Executivo e devem ser renovados a cada quatro anos.

Conforme a Lei nº 11.947/2009, é função do CAE: acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes da alimentação escolar, bem como fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, além de receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do programa. A ausência da prestação de contas também é condição para a suspensão dos recursos destinados ao programa, pelos entes federativos.

Quanto à aquisição dos gêneros alimentícios, cada EEX, é livre para escolher de que forma de gestão irá utilizar para gerir os recursos. Seus critérios vão depender da realidade de cada região ou local. Para Ribeiro, Costa e Bandeira (2016): “o Brasil possui imensa extensão territorial, o que dificulta eleger a melhor forma de gestão do PNAE a ser aplicada em determinada região, município ou estado”.

Há quatro formas de gestão dos recursos do PNAE: o modo centralizado, no qual a EEX se responsabiliza pelo processo de compra e distribui para as escolas; o modo descentralizado, no qual a EEX repassa os recursos para as escolas realizarem as compras; o modo terceirizado; no qual a EEX contrata uma empresa que se responsabiliza pela compra, elaboração e distribuição dos alimentos prontos; e o modo misto, também designado por semidescentralizado ou semiescolarizado no qual a EEX repassa os recursos para as UEX de cada escola, que irá se responsabilizar por todo o processo de compras.

É importante frisar que, independente da forma de gestão adotada, os recursos repassados pelo FNDE, referente ao PNAE, destina-se para uso exclusivo da aquisição de gêneros alimentícios e todas passam pelo crivo do controle social realizado pelo CAE e pelos Conselhos Escolares ou Unidade Executora (UEX). A Unidade Executora – UEX: entidade

privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEX em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou. (BRASIL, 2013)

Diante da importância do controle social para a operacionalização do PNAE, foi dado destaque a essa temática em item próprio e, para introduzi-lo, faz-se necessário uma abordagem do princípio que o define, o princípio da gestão democrática. O controle social aqui argumentado, será o controle dentro do espaço escolar, a fim de responder questões da pesquisa.

2.2 A Gestão democrática no contexto escolar

A partir de leituras sobre o tema, foi visto que ao final da ditadura militar o processo de redemocratização ocorreu em todas as instâncias no Brasil. Na instância da educação, a gestão democrática veio se definir na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº. 9394 de 20 de dezembro de 1996, subvertendo a ideia de uma gestão conservadora para uma nova concepção de gestão escolar, dessa vez democrática e participativa.

Alvo de muitos debates no contexto educacional, de forma mais significativa na esfera pública, vem abrindo novos caminhos para a melhoria da educação. Assim diz Oliveira (2018, p. 01):

Apesar de as lutas em prol da democratização da educação pública e de qualidade fazerem parte das reivindicações de diversos segmentos da sociedade há algumas décadas, essas se intensificaram a partir da década de 1980, resultando na aprovação do princípio de gestão democrática na educação, na Constituição Federal art. 206.

A gestão democrática, representa, assim, o compartilhamento de poder, a participação de todos que fazem parte do processo para o objetivo que se deseja alcançar num gerenciamento onde a hierarquia é a sapiência de saber liderar, independente se o espaço é público ou privado. Nesse contexto é necessário destacar o papel do gestor, diante desse novo cenário, onde implementar a gestão democrática pede um redirecionamento de atitudes, na admissão da importância de um trabalho conjunto e na transparência de ações.

Na gestão escolar, Lück (2009) diz que, sob forma articulada, a gestão democrática deve oportunizar que todos os segmentos da escola participem do planejamento e da execução do plano de desenvolvimento da escola de maneira a atender todas as necessidades sociais de onde a escola está inserida.

Sobre este aspecto, para Libâneo (2008), possibilitar que todos os envolvidos participem no processo de tomada de decisões e na organização da escola, proporcionando o estreitamento de relação entre todos, é o principal meio de garantir a gestão democrática.

Sobre o gestor, diz Libâneo (2005, p. 332):

O gestor escolar tem de se conscientizar de que ele, sozinho, não pode administrar todos os problemas da escola. O caminho é a descentralização, isto é, o compartilhamento de responsabilidades com alunos, pais, professores e funcionários. O que se chama de gestão democrática onde todos os atores envolvidos no processo participam das decisões. Uma vez tomada, trata-se as decisões coletivamente, participativamente, é preciso pô-las em práticas. Para isso, a escola deve estar bem coordenada e administrada. Não queremos dizer com isso que o sucesso da escola reside unicamente na pessoa do gestor ou em uma estrutura administrativa autocrática na qual ele centraliza todas as decisões. Ao contrário, trata-se de entender o papel do gestor como líder cooperativo, o de alguém que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas da comunidade escolar e articular a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão em um projeto comum. “O diretor não pode ater-se apenas às questões administrativas. Como dirigente, cabe-lhe ter uma visão de conjunto e uma atuação que apreenda a escola em seus aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros e culturais.

Paro (2016), por sua vez, afirma que a participação de todos os segmentos da escola, nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, propicia meios para que os escalões superiores sejam pressionados a dotar a escola de autonomia e de recursos. No âmbito das políticas em educação, a autonomia pede organização por meio de órgãos consultivos e deliberativos.

Sobre este aspecto, Paro (2016, p. 17) afirma que “a esse respeito, vejo no conselho de escola uma potencialidade a ser explorada”. Desse modo, o próximo item tratou sobre o Conselho Escolar, fundamentando o exposto sobre gestão democrática e participativa e destacando sua função no controle social, necessário para a implementação de políticas públicas em educação.

2.2.1 O conselho Escolar como Instrumento de Gestão Democrática

Antes de iniciar o detalhamento sobre o Conselho Escolar e entendê-lo com uma estratégia da gestão democrática, faz-se conveniente explicitar o conceito de Conselho, na visão de Cury (2000, p. 47) ao utilizar a origem etimológica do termo com conotação histórica:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade.

O Conselho Escolar é, portanto, um instrumento de participação na gestão democrática, um organismo colegiado, cuja função é promover a interação entre os segmentos da comunidade escolar, onde é discutido, negociado, deliberado e fiscalizado todas as demandas pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, exercendo o controle social e compartilhando a responsabilidade com a gestão escolar.

Nesse sentido, o termo colegiado, que deriva de colégio, vem sempre associado ao funcionamento dos conselhos, uma vez que esses só assumem poder, só podem deliberar, no coletivo dos colegas, dotados da mesma dignidade, com o mesmo poder, independentemente das categorias que representam. (BRASIL, 2004)

O Conselho Escolar na educação básica, tem sua base legal no Inciso VI, art. 206 da Constituição Federal, quando considera como um dos princípios do ensino a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” e no art. 14 da LDB, quando fala na garantia da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Quanto à regulamentação, a LDB estabelece duas diretrizes essenciais e coerentes, uma relacionada a participação da comunidade e dos profissionais da educação em Conselhos Escolares e na elaboração do projeto político pedagógico; e a outra à promoção de autonomia das escolas.

Quanto à concepção, sugere apenas uma gestão colegiada, respeitando cada sistema de ensino, oferecendo oportunidade de diferentes alternativas e percepções para a participação da comunidade escolar e local, ou seja, desde que atenda as diretrizes, cada gestão tem autonomia na sua regulamentação, organização, concepções e competências.

De acordo com Ministério da Educação (2004, p. 52) “no caso da gestão democrática, especialmente, toda a excessiva regulação corre o risco de negar o que pretende garantir, afirmar: o exercício da autonomia e da democracia. As formas não podem contrariar os objetivos”.

Dessa forma, os Conselhos Escolares, com a participação efetiva da comunidade escolar, ou seja, de professores, funcionários, pais e alunos, na gestão escolar, são concebidos locais apropriados, privilegiados e legítimos para a conquista de uma gestão dita democrática,

podendo assim participar, dentro de suas competências, das ações que são utilizadas para os fins da escola.

Na lógica de um processo democrático, espera-se que sua composição seja proporcional e obedeça ao princípio da paridade, que sua formação seja realizada, após ampla divulgação, em assembleias onde será esclarecido sobre seus objetivos e importância para a sociedade. De acordo com o MEC:

Sua atribuição é deliberar, nos casos de sua competência, e aconselhar os dirigentes, no que julgar prudente, sobre as ações a empreender e os meios a utilizar para o alcance dos fins da escola. O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito. (BRASIL, 2004b-p.35)

Apesar das atribuições conferidas aos Conselhos Escolares serem diversificadas e seguirem legislação e normas próprias de cada sistema de ensino, entende-se que o conselho tem a função deliberativa quando tem força de atuação e poder de decisão na escola, aprovando e definindo sobre as situações que lhe são confiadas, respeitando o princípio democrático da gestão escolar.

Ao aconselhar os dirigentes, compete-lhes assessorar em todas as questões, dentro das normas que orientam e disciplinam, ao analisar, avaliar, discutir e propor soluções no âmbito administrativo, pedagógico e financeiro. Compete-lhe, ainda, o papel do controle social, na fiscalização do destino e da prestação de contas de todos os recursos recebidos pela escola.

No âmbito das discussões sobre gestão democrática, a questão financeira assumiu grande relevância, visto que a autonomia da escola sobre a gestão dos recursos financeiros recebidos para a implementação de políticas públicas, requer controle social e participação da comunidade escolar.

Os Conselhos são fundamentais, haja vista que para ter autonomia de gestão financeira é imprescindível também muita responsabilidade dos autores que participam dos processos educativos, tanto nos sistemas de ensino, quanto nas unidades escolares.

Pode-se concluir com isso que as decisões tomadas de forma coletiva, compartilhadas, terão mais possibilidades de acertos e um melhor funcionamento da escola e ainda permite o “empoderamento” da comunidade escolar na promoção da cidadania e revitalização da democracia.

Entretanto, para o exercício de suas funções, não basta apenas a constituição dos conselhos. Faz-se necessário conscientizá-los de sua responsabilidade e dotá-los de conhecimentos necessários para exercer esse papel cidadão, através de formação continuada. Para tanto, O Ministério da Educação, pela Portaria Ministerial nº 2896 de 16 de setembro de

2004, criou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), que tem como principal objetivo, auxiliar na implantação e no fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica, através da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e à distância.

Segundo o MEC (2018), o material é constituído por um caderno instrucional denominado “Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública”, que oferece subsídios aos dirigentes e técnicos das secretarias de educação, estaduais e municipais, e de dez cadernos instrucionais direcionados aos conselheiros escolares para serem utilizados nas oficinas e cursos ofertados pelo Programa e mais um de consulta sendo: **Caderno 1**- Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania; **Caderno 2** - Conselho Escolar e a aprendizagem na escola; **Caderno 3** - Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; **Caderno 4** - Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; **Caderno 5** - Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor; **Caderno 6** - Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação; **Caderno 7** - Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil; **Caderno 8** - Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação; **Caderno 9** - Conselho Escolar e a educação do campo; **Caderno 10** - Conselho Escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social e **Caderno de Consulta** - Indicadores da Qualidade na Educação.

Ainda de acordo com o MEC (2018), este material didático-pedagógico não deve ser entendido como um modelo proposto aos sistemas de ensino e nem tampouco esgotar a discussão sobre os Conselhos Escolares, mas apenas objetiva uma contribuição ao debate e ao aprofundamento do princípio constitucional da gestão democrática da educação.

Esse debate e aprofundamento da gestão democrática tem no Conselho Escolar um espaço fundamental para a sua consecução, nas palavras de Paulo Freire como citado pelo Ministério da Educação (2004a, p. 07):

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente.

As reflexões desenvolvidas até o presente, forneceram a sustentação necessária para a pesquisa de campo, cujo detalhamento da metodologia utilizada na execução desse trabalho segue descrita.

3 Recursos Metodológicos

3.1 Contextualização do Objeto de Estudo

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2018), o município de Maceió, capital do Estado de Alagoas, conhecido por “Paraíso das águas”, com grande potencial turístico devido suas praias e belezas naturais, tem uma população de 1.012.382 e renda salarial média dos trabalhadores de 2,7 salários mínimos. A taxa de escolarização de 6 a 14 anos em 2010, foi de 95% e em 2017 contava com 120.129 matrículas no ensino fundamental, mantendo essa média nos últimos três anos.

Parte dessas matrículas estão sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Municipal de Maceió (SEMED), que conta atualmente com cerca de 56 mil alunos matriculados, distribuídos em 140 unidades de ensino, sendo 94 de Ensino Fundamental (EF) e 46 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), e oferece suporte para 9 instituições filantrópicas no recebimento dos recursos do PNAE. Maceió conta com 50 bairros e está organizada em 8 Regiões Administrativas (RA), ficando as escolas distribuídas (Tabela 5) no seguinte modo:

Tabela 5
Distribuição das escolas municipais por região administrativa

Região administrativa	Escolas de Ensino Fundamental	Centros de Educação Infantil (CMEI)
RA 1	4	1
RA 2	12	12
RA 3	5	3
RA 4	11	6
RA 5	18	3

RA 6	14	9
RA 7	25	9
RA 8	5	3

Nota: Fonte: recuperado em SEMED.

Dada a amplitude desse universo (Tabela 5) optou-se por realizar um estudo de caso, o qual se adapta ao modelo de pesquisa qualitativa, modelo este justificado mais adiante. O estudo de caso favorece o alcance dos objetivos desse estudo, pois permite detalhar o objeto estudado, facilitando a compreensão sobre o mesmo.

Para Yin (2010), o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos.

O estudo de caso foi realizado em três CMEI da RA 5. A RA 5 possui ao todo 21 unidades de ensino, entre Escolas de Ensino Fundamental e CMEI, distribuídas nos bairros de Barro Duro, Feitosa, Jacintinho, São Jorge e Serraria, sendo que 13 delas, estão localizadas no bairro do Jacintinho, bairro este, considerado o mais populoso, 200 mil habitantes, e onde reside a camada mais pobre da região.

Segundo o IBGE (2018), o bairro está situado na parte alta da cidade e seu movimentado comércio formal e informal (feira livre) fomenta a economia local garantindo a sobrevivência da comunidade.

Estas CMEI foram selecionadas de forma intencional, por serem as únicas dessa região e se encontrarem muito próximas geograficamente, facilitando assim o trabalho realizado apenas por um pesquisador e pelo tempo disponível para a pesquisa.

As três estão localizadas ao redor do comércio local do Jacintinho e possuem o mesmo porte estrutural e a mesma capacidade de matrículas, em média 120 alunos, cada. Favoreceu também a escolha, o fato de que os gestores destas unidades, assumiram suas funções no mesmo ano, em 2016.

Por isso, o recorte temporal para a coleta de dados foi estabelecido para o período de três anos (2016 a 2018). Estas instituições foram caracterizadas como A, B e C e não foram citados os nomes de seus respectivos entrevistados. A pesquisa teve autorização prévia da Sra. Secretária de Educação do Município de Maceió, e estará à disposição de todos os interessados em dados de pertinência pública.

3.2 Etapas e Pressupostos Metodológicos da Pesquisa

A pesquisa foi organizada em três partes, denominadas por seção e os títulos secundários e terciários serão denominados por itens, a fim de organizar o texto por assunto. Para subsidiar a primeira parte da pesquisa e por se tratar da análise de uma política pública, a maior parte da bibliografia foi coletada de literatura especializada, realizada em endereços eletrônicos e documentos oficiais, de instância federal, como cadernos de legislação, cartilhas e manuais referentes ao PNAE, respeitando a autenticidade e originalidade dos textos, apesar de leituras dos vários autores de pesquisas afins, para a contextualização e ampliação de ideias acerca do trabalho.

Nesses documentos constam as disposições que serviram de base para as técnicas de pesquisa e para a análise e descrição dos procedimentos de gestão da SEMED e das unidades de ensino. O período para realização da primeira parte foi de janeiro a junho de 2018.

A segunda parte da pesquisa foi a coleta dos dados em documentos da SEMED, no período de julho a novembro de 2018, através do Setor de Alimentação e Nutrição Escolar, responsável pelas ações inerentes ao PNAE e que respondeu aos dois primeiros objetivos específicos, assim como aos questionamentos que motivou o estudo. Facilitou a coleta o fato da pesquisadora fazer parte da equipe desse setor e trabalhar diretamente com alguns dados.

O recorte temporal para a coleta de dados na SEMED, foi o período de 2016 a 2018, semelhante ao da etapa de pesquisa nas escolas, relativo a última gestão municipal.

A terceira parte da pesquisa, que respondeu aos demais objetivos e questionamentos, foi realizada em campo, nas unidades de ensino, utilizando entrevistas e observações como técnicas de pesquisa, durante os meses de outubro e novembro de 2018.

Para a coleta de dados nas três unidades escolares, a técnica utilizada foi a aplicação de questionários, um específico para as gestoras e outro para os conselheiros escolares, embora com perguntas similares com o intuito de identificar como se relacionam e a forma como enxergam a gestão escolarizada do PNAE, sendo possível obter informações que permitiram revelar contradições ou confirmar outras questões quanto à forma de gestão do Programa.

Os questionários foram compostos de 15 questões abertas e fechadas, e foram aplicados em reuniões previamente agendadas, com os conselheiros, após apresentação da pesquisa e consentimento dos mesmos. Todos que atenderam ao convite são alfabetizados e responderam por escrito, de modo que não foi necessária a gravação da pesquisa.

Além disso, em relação aos Conselhos, foram analisadas todas as atas de reuniões do período das atuais gestões de cada escola selecionada com objetivo de completar os dados

pretendidos. As respostas das entrevistas foram analisadas à luz das determinações legais vigentes.

Outra técnica utilizada na pesquisa foi a da observação. A pesquisadora, compareceu às escolas nos horários previstos às refeições dos alunos, e observou dados que responderam algumas questões sobre a aceitação alimentar.

Acerca dessas técnicas, as questões norteadoras dessa pesquisa parte da indagação de como estava sendo realizada a gestão do PNAE nessas unidades de ensino, ou seja, se referiram a interpretar processos de gestão, o que requer a compreensão de fatos complexos, que envolve opiniões e comportamentos além de observação e descrição de fatos, configurando uma abordagem qualitativa.

Entretanto, para efeito desse estudo, foram também utilizados alguns dados quantitativos que completam e contribuem para compreender o fenômeno estudado. Para essa abordagem, Minayo (2004, p. 101), compreende que “numa busca qualitativa, preocupamo-nos menos com a generalização e mais com o aprofundamento e abrangência da compreensão seja de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma política ou de uma representação”.

Já para Gerhardt e Silveira (2009, p. 32):

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências.

As variáveis consideradas para a pesquisa foram as ações efetuadas pertinentes ao Programa, nas três unidades escolares e na SEMED, além do grau de conhecimento e participação do Conselho Escolar das referidas unidades na gestão dos recursos do PNAE. Cabe ressaltar que essa pesquisa não teve por objetivo trabalhar com comparações, mesmo descrevendo paralelamente os dados da forma de gestão de cada unidade, deixando a critério do leitor o olhar sobre a qualidade de desempenho das gestões.

Ao finalizar a coleta dos dados foi dado início ao processo de análise e tabulação dos dados, com simultânea discussão sobre os resultados, que será apresentado na seção a seguir.

4 Resultados e Discussões

Os resultados e discussões serão apresentados em duas seções, que correspondem a segunda e terceira parte da pesquisa. A primeira seção teve o intuito de delinear o funcionamento do PNAE no município de Maceió, fundamental para um melhor entendimento de como se efetiva a gestão municipal e responder algumas questões da pesquisa.

Foi importante, ainda, para dar sustentação na análise dos resultados da segunda seção, que trata da gestão escolarizada e do grau de conhecimento e participação do Conselho Escolar nas escolas escolhidas para a pesquisa.

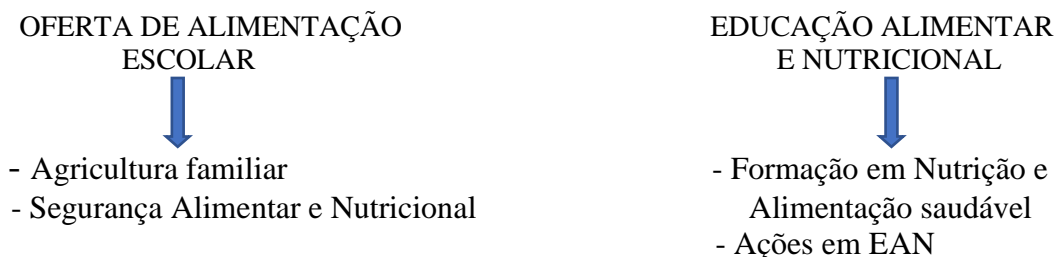
4.1 O Funcionamento do PNAE na Rede Municipal de Ensino de Maceió

Para atender aos objetivos do PNAE, a Entidade Executora (EEX) é a Secretaria de Educação Municipal de Maceió (SEMED), que conta com o Setor de Alimentação e Nutrição (SANE), para executar e monitorar as ações da política de alimentação e nutrição nas escolas públicas municipais.

De acordo com a SEMED (2016), as ações são desenvolvidas de acordo com os eixos do PNAE (Fluxograma 1):

Fluxograma 2

Oferta de Alimentação Escolar e Educação Alimentar e Nutricional



Nota: Fonte: adaptado de SEMED, 2016, p. 165.

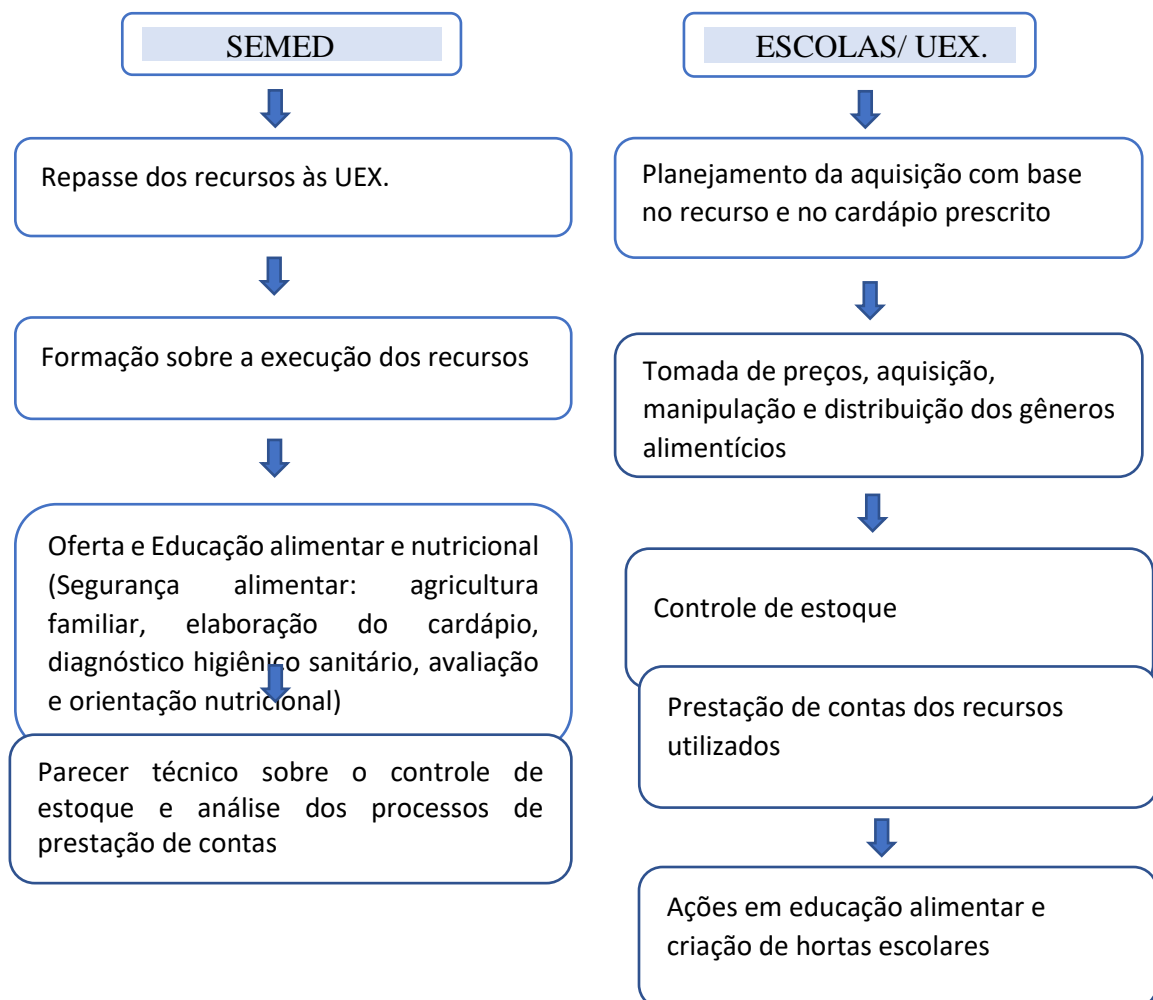
Para o funcionamento e operacionalização do PNAE, existe uma articulação realizada em dois níveis de organização: a da SEMED e a das escolas. A gestão de implementação e coordenação do PNAE encontra-se sob a responsabilidade da SEMED, com as seguintes ações: repasse dos recursos às UEX.; formação sobre a execução dos recursos; elaboração do cardápio, orientação nutricional e segurança alimentar; parecer técnico sobre o controle de estoque e análise dos processos de prestação de contas e a prestação de contas ao FNDE, com a participação do CAE.

Ainda de acordo com a SEMED (2018), as ações que ocorrem no âmbito escolar são: planejamento da aquisição com base no cardápio prescrito; tomada de preços e compra dos gêneros alimentícios; preparo e distribuição da alimentação; controle de estoque e prestação de contas dos recursos recebidos com a participação do Conselho Escolar (UEX), ou seja, a gestão administrativa e financeira compete ao Conselho Escolar, desde o planejamento da compra até a prestação de contas, além de ações em educação alimentar dentro do contexto pedagógico, sob a forma de projetos e a criação de hortas.

O fluxograma 3 permite uma melhor visualização do processo de gestão do PNAE:

Fluxograma 3

Organização, por gestão, da implementação e execução das ações do PNAE



Nota: Fonte: adaptado de SEMED, 2018.

À SEMED compete as ações de segurança alimentar e nutricional e de educação alimentar, através da contratação de nutricionistas e cozinheiras, a disponibilização adequada de estrutura física das unidades de alimentação e refeitório e a complementação financeira para a aquisição de gêneros, assegurando a oferta da alimentação escolar que atenda às necessidades nutricionais dos alunos, conforme determinação do FNDE (2013).

Nos próximos parágrafos, foi realizado um detalhamento sobre a execução dos recursos recebidos pelo Município de Maceió

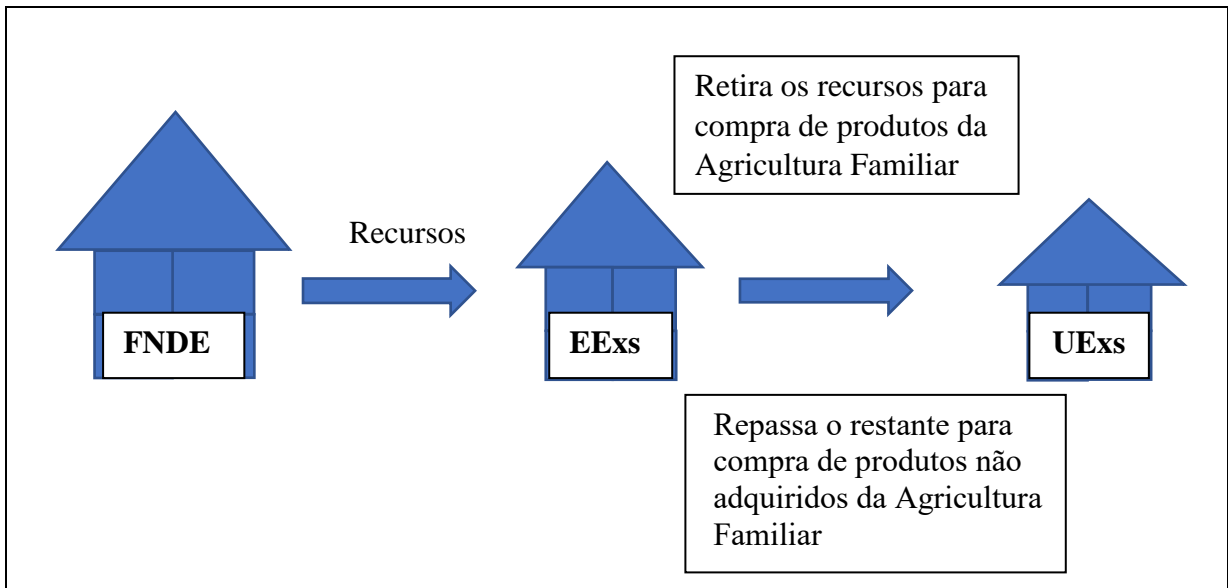
4.1.1 Recursos Recebidos pelo Município

Uma vez que os recursos recebidos do FNDE pelo Município são repassados às UEX, a forma de gestão dos recursos do PNAE é semidescentralizada ou semiescolarizada. A diferença entre estas formas de gestão e a forma descentralizada é que a semiescolarizada ocorre quando é retirado do valor repassado, o suficiente para a compra dos gêneros da Agricultura Familiar e o restante é utilizado pela escola, também para compra de gêneros alimentícios, sob responsabilidade da UEX (Fluxograma 4).

Fluxograma 4

Forma de gestão dos recursos do PNAE na Rede de Ensino Municipal de Maceió

GESTÃO SEMIESCOLARIZADA



Nota. Fonte: adaptado de FNDE.

Os benefícios dessa forma de gestão estão na compra de alimentos regionais, na compra aos distribuidores da região, fortalecendo a economia local e facilitando a logística de entrega dos produtos em tempo hábil, principalmente os perecíveis. O ponto negativo se dá pela prestação de contas desses recursos, o que será discutido mais adiante no item referente à prestação de contas.

Nos últimos três anos, conforme dados do INEP (2018), os recursos recebidos pelo Município de Maceió totalizam de quatro milhões de reais para a quantidade média de cinquenta e cinco mil alunos matriculados em cada ano.

A transferência dos recursos é feita, em correspondência aos 200 dias letivos, respeitando o número de alunos matriculados, conforme o último censo escolar e o valor per capita varia segundo a modalidade de ensino (BRASIL, 2018).

A Tabela 6 mostra o valor per capita do PNAE e o valor que o município completa, com recursos próprios, para a compra a aquisição dos gêneros para a alimentação escolar dos alunos. Segundo a SEMED (2018), recursos próprios são valores oriundos do orçamento da Prefeitura destinados à Educação, com parte destinada à aquisição da alimentação escolar, repassados para as escolas em dez parcelas e a prestação de contas deverá ser apresentada no mês de janeiro do ano seguinte ao recebimento.

Para a utilização desses recursos, o Setor de Gestão Financeira disponibiliza alguns instrumentos que auxiliam o gestor e os conselheiros escolares, a exemplo do Manual de Prestação de Contas e do formulário Merenda/PNAE. Além disso, a SEMED também oferta cursos de formação em Gestão Escolar, através de módulo técnico e prático sobre prestação de contas, com o módulo de execução orçamentária e financeira.

Para a SEMED (2018), as formações fazem parte do plano anual de gestão, não só do Setor de Gestão Financeira, mas de todos os setores da Secretaria.

Tabela 6

Valor per capita por modalidade do recurso PNAE mais recursos próprios do Município.

MODALIDADE	RECURSO PNAE	RECURSOS PRÓPRIOS	TOTAL POR MODALIDADE
Creche	R\$ 1,07	R\$ 1,70	R\$ 2,77
Pré-escolar	R\$ 0,53	R\$ 0,30	R\$ 0,83
Pré-escolar + creche	R\$ 0,53	R\$ 0,70	R\$ 1,23
Fundamental Parcial	R\$ 0,36	R\$ 0,30	R\$ 0,66
Fundamental Integral	R\$ 1,07	R\$ 0,30	R\$ 1,37
Fundamental EJA	R\$ 0,32	R\$ 0,30	R\$ 0,62
Mais Educação	R\$ 0,90	R\$ 0,17	R\$ 1,07
AEE*	R\$ 0,53	R\$ 0,30	R\$ 0,83

Nota.*Atendimento educacional especializado

Nota. Fonte: SEMED, 2018

4.1.2 Controle e Prestação de Contas

Para o controle desses recursos, a SEMED, através do SANE, realiza o monitoramento de qualidade de gestão a partir de instrumentos chamados de Mapas de Controle de Estoque, buscando garantir o devido uso do recurso público, para que não haja inconformidade, ou seja, descumprimento do cardápio oficial estabelecido pelo SANE.

O instrumento busca acompanhar qualitativa e quantitativamente a entrada e saída dos gêneros alimentícios das Unidades de Alimentação Escolar-UAE do município, na perspectiva de garantir a aplicação do recurso públicos conforme as exigências do PNAE.

Com intuito de padronização, o SANE criou Instrumentos de Trabalho (IT`s), a saber: IT 01 – Aquisição; IT 02 – Recebimento; IT 03 – Armazenamento. O item 02 reporta-se à criação da planilha de controle de estoque diário, a soma da qual resultará no Mapa de Controle de Estoque Mensal. A princípio, pensado para ser utilizado com auxílio do programa *LibreOfficeCalc* para realização dos cálculos matemáticos e facilitar a administração da escola no que diz respeito à prestação de contas, este instrumento passou também a ser utilizado manualmente por aquelas UAE que não dispunham de recursos tecnológicos adequados.

A planilha de controle de estoque diário é arquivada na escola, diferentemente do Mapa

de Controle de Estoque Mensal, pois este é entregue ao SANE. Após a análise dos mapas é liberado o Parecer Técnico, o qual acusa a conformidade ou não da gestão dos recursos e cumprimento do cardápio.

O Parecer Técnico, assinado pelo nutricionista responsável, acompanha a prestação de contas das unidades escolares. Como já foi visto, cada UEX é responsável por toda execução dos recursos da escola e nem sempre a prestação de contas é feita mensalmente, conforme determinação do FNDE.

Segundo a análise dos relatórios da SEMED algumas terminam o ano letivo sem cumprir a determinação, dificultando assim o retorno da EEX ao FNDE, sob pena de suspensão do recurso. Ainda de acordo com os relatórios da SEMED, em 2016, das 134 unidades escolares, 50% terminaram o ano com suas prestações de conta atualizadas, 14% prestaram contas parcialmente e 36% não prestaram contas.

Em 2017, das 136 unidades escolares, prestaram contas apenas 28,7% em sua totalidade e 40,4% parcialmente e 30,9% deixaram de prestar contas e em 2018, até o mês de novembro 104 escolas prestaram contas parcialmente, sendo que 18 estão em dia com as contas até o mês de outubro e 36 escolas ainda não apresentaram nenhuma prestação de contas, embora as escolas têm o prazo de até 31 de janeiro para prestar suas contas.

Para um melhor entendimento, a Tabela 7 mostra o fluxo de prestação de contas das escolas da Rede nos anos de 2016 a 2018.

Tabela 7
Percentual de prestação de contas das escolas nos anos de 2016 a 2018.

	2016	2017	2018
Prestaram conta totalmente	50%	28,7%	-
Prestaram conta parcialmente	14%	40,4%	75%
Não prestaram conta	36%	30,9%	25%

Nota: Fonte: SEMED, 2018

Quanto aos valores apresentados na Tabela 6, os relatórios da SEMED (2018) revelam que a maioria das unidades escolares reclamam que os valores recebidos não são suficientes para o cumprimento de 100% do cardápio, fato esse, confirmado com os mapas de controle e notas fiscais apresentados e analisados pelo SANE, o que implica saber se estes valores

reduzidos alteram significativamente os resultados almejados quanto ao quadro nutricional do aluno.

Para tanto seriam necessários estudos específicos nesse campo. É oportuno ressaltar que de acordo com o FNDE (2018), o valor do recurso per capita suplementar do PNAE não obtinha aumento desde 2013, aumentando apenas 7% em 2017, fato esse que indica defasagem dos valores e conseqüentemente perda no poder de compra.

Quanto à apresentação de prestação de contas por parte das UEX, observa-se um número grande de inadimplência, configurando o não atendimento às regras do FNDE e possibilidade da suspensão de repasse dos recursos, pondo em risco a eficiência do PNAE. Segundo a SEMED (2018), os gestores escolares reclamam da falta de tempo e de recursos humanos para a quantidade de trabalho que envolve todo o processo desde o planejamento de compra até a prestação de contas.

4.1.3 Segurança Alimentar e Nutricional

Será descrito a partir desse parágrafo as ações referentes à Segurança Alimentar e Nutricional: aquisição da Agricultura Familiar, Elaboração do cardápio, Diagnóstico higiênico sanitárias, Avaliação Nutricional e Orientação Nutricional e sob responsabilidade do Setor de Alimentação e Nutrição Escolar-SANE.

A segurança alimentar envolve várias etapas entre a oferta e a demanda, como: quantidade, tipo e qualidade da alimentação, preferências e conhecimentos sobre alimentação. Para Monteiro, (2004, p. 255) “segurança alimentar refere-se à garantia sustentável do direito de todos a uma alimentação que respeite a cultura alimentar local, que atenda a normas sanitárias e recomendações nutricionais e que enseje uma vida feliz e saudável”.

A descrição das ações não obedecerá a uma sequência, pois estão interligadas e são trabalhadas entre si. O SANE trabalha com a aplicação do Protocolo de Avaliação Nutricional do Aluno, junto às Escolas em cada início de ano letivo, no ato da matrícula escolar.

De acordo com a SEMED (2018), o protocolo é constituído por uma ficha descritiva do estado global de saúde do aluno, contendo informações dos dados antropométricos e necessidades especiais, dentre outros.

Essas informações auxiliam na elaboração dos cardápios para os alunos que precisam de atenção alimentar e nutricional individualizada de acordo de seu estado de saúde específico, com base em atestado médico e avaliação nutricional, conforme determina o Art. 12, § 2º. Da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. (BRASIL, 2018b-p.5)

São as ações realizadas pelo Setor de Alimentação e Nutrição Escolar da SEMED:

- Elaboração dos cardápios e fichas técnicas:

O cardápio escolar mensal é a ferramenta de que a escola se utiliza para a preparação da alimentação, de acordo com a modalidade de ensino, acompanhado do Caderno de Fichas Técnicas (receituários), onde se descreve o tipo da refeição, o per capita de cada gênero alimentício e o procedimento de preparo referente ao cardápio, além das informações nutricionais de energia e micro e macro nutrientes.

Os cardápios e as fichas técnicas são elaborados pelos nutricionistas do setor, assinados por eles e enviados às escolas mensalmente, respeitando as referências nutricionais e os hábitos e culturas locais. De acordo com a SEMED (2018), o setor também orienta para que o cardápio mensal seja afixado em local visível à toda comunidade escolar. Tanto o cardápio, quanto as fichas técnicas, elaborados pelo SANE respeitam os parâmetros indicados pelo FNDE, evidenciando o compromisso do setor com o PNAE.

- Compra dos produtos da Agricultura familiar:

Conforme visto em dados anteriores (Fluxograma 3), parte dos recursos recebidos do PNAE é retido para a aquisição de gêneros da Agricultura Familiar, o que acentuou a importância da comercialização de produtos da região incentivando a produção local, além de recomendar a compra dos que estão em período de safra na região.

Essa ação também é de responsabilidade do SANE, que realiza desde o planejamento das chamadas públicas até o acompanhamento das entregas dos produtos em cada unidade escolar.

Apesar da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, obrigar a compra de no mínimo 30% dos gêneros da Agricultura Familiar a partir de 2010, o processo de compras pelo município só passou a vigorar no ano de 2015, devido a alguns entraves, como: a falta de informação, dificuldade de se adequar à legislação imposta e a pouca estrutura organizacional por parte dos produtores; mudança de gestão municipal em 2012; dificuldade para adequar preços e qualidade dos gêneros para a compra, a fim de garantir o padrão exigido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária; falta de estrutura físico funcional das unidades de alimentação das escolas para receber e armazenar os produtos; dificuldade de certificação quanto ao controle sanitário dos produtos in natura e processados e nas operações de custo e logística de entrega dos produtos; diversificação de produtos para atender à demanda; morosidade e burocracia no andamento de todo o processo, entre outras.

Ao analisar as regras ditadas da legislação vigente sobre a aquisição dos produtos da agricultura familiar vê-se a complexidade das mesmas, o que dificulta todo o processo de compra, embora seja realizado via chamadas públicas, dispensando a licitação.

As modalidades e os critérios para as compras no setor público estão previstos na Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993 e Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que tratam sobre licitações e o art.14 da Lei nº 11.947/09 especifica estabelecendo que, para a alimentação escolar, a aquisição dos gêneros da Agricultura Familiar pode ser feita através de prévia chamada pública.

Diante do contexto, a obtenção de gêneros da Agricultura Familiar, em Maceió ocorre de forma lenta, de acordo com os relatórios analisados no SANE, que apontam que no primeiro ano de execução (Tabela 8), a SEMED planejou quase 50% para a aquisição dos gêneros pela chamada pública e de acordo com os fornecedores que responderam à chamada, programou-se 14,73%, que não foram totalmente cumpridos pelos entraves citados anteriormente.

A experiência desse resultado permitiu que os planejamentos dos anos seguintes se dessem de forma muito tímida, pois a chamada não atendeu à demanda e para não prejudicar a aquisição dos outros produtos adquiridos pelas escolas, que também requer tempo e planejamento.

Segundo determinação do FNDE (2018), a diferença do valor programado para o valor aplicado de ser devolvida às escolas. Não foi possível saber os valores utilizados para o ano de 2018, mas segundo relatórios do SANE os números previstos para 2018 foram semelhantes aos apresentados nos últimos três anos. Assim, o município de Maceió, como em todo o país, conforme foi visto no gráfico 1 ainda não atingiu, como a maioria dos municípios, o percentual de 30% mínimos exigidos por lei nesses 08 anos de existência, sugerindo que ainda há muitos ajustes a serem realizados para uma melhor evolução do processo, tanto da parte do produtor como da parte do comprador, sendo necessário que ambas as partes contem com profissionais capacitados para lidar com todo o processo ligados às compras dos produtos da Agricultura Familiar.

Tabela 8
Recursos anuais do PNAE aplicados na Agricultura Familiar em Maceió

	2015 Total e percentual	2016 Total e percentual	2017 Total e percentual
Valor repassado	R\$ 4.436.016,00 (100%)	R\$ 4.086.020,00 (100%)	R\$ 4.426.424,00 (100%)
Valor planejado (chamada pública)	R\$ 2.187.159,43 (49,30%)	R\$ 330.559,90 (8,09%)	R\$ 495.316,85 (11,20%)

Valor programado (chamada pública)	R\$ 653.358,01 (14,73%)	R\$ 254.837,98 (6,24%)	R\$ 311.537,18 (7,04%)
Valor aplicado (execução dos contratos)	R\$ 300.942,21 (6,78%)	R\$ 170.976,54 (4,18%)	R\$ 250.793,10 (5,66%)

Nota: Fonte: SEMED, 2018

- Diagnóstico higiênico sanitário:

Além do processo da aquisição dos produtos, para que seja garantida a qualidade da alimentação faz-se necessário o acompanhamento de todo o processo que o demanda, desde a aquisição até a distribuição do alimento, essencial para a Segurança Alimentar. Para tanto, é de suma importância a Realização de Diagnóstico Anual das Condições Higiênico-sanitárias nas Unidades Escolares.

De acordo com a SEMED (2018), esta ação é realizada pelo SANE, sob responsabilidade dos nutricionistas do quadro, que se ampara por Resolução da Anvisa (RDC N°216/04) e na CFN N°465/2010, cuja finalidade é assegurar o cumprimento das Boas Práticas e a oferta de refeições seguras, e com isso, prevenir doenças transmitidas por alimentos.

O SANE é o setor responsável pela implantação de normativas sobre gestão da qualidade dos alimentos, através de mecanismos como: elaboração do Manual de Boas Práticas, documento obrigatório no qual estão descritos todos os procedimentos referentes à manipulação dos alimentos, inclusive às condições adequadas das instalações físicas de cozinha e refeitório da unidade escolar e banheiro do manipulador de alimentos, equipamentos e utensílios utilizados no procedimento; implantação de Procedimentos Operacionais Padronizados (POP's), no qual se encontram as instruções, monitoramento, registros e correções, facilitando as operações rotineiras do cozinheiro quanto à manipulação dos alimentos e a implantação de IT's, semelhante aos POP's, porém sem ações corretivas.

Ainda segundo a SEMED (2018), a ação se desenvolve em visitas técnicas às escolas onde são identificadas as não conformidades e risco sanitário para determinar as providências a serem tomadas. Os relatórios analisados no SANE, apontam que foram realizadas visitas de inspeção técnica em 80 unidades alimentares em 2016, 43 unidades em 2017 e 62 unidades até novembro de 2018.

- Formação de cozinheiros:

A fim de que as Boas Práticas sejam cumpridas, é imprescindível que os cozinheiros sejam habilitados para executar suas funções. Dentro das exigências legais, o manipulador de alimentos deve ser capacitado, periodicamente, em higiene pessoal, manipulação higiênica dos

alimentos e em doenças transmitidas por alimentos, segundo a RDC nº 216 de 15 de setembro de 2004 da ANVISA/Ministério da Saúde, que têm como objetivo estabelecer procedimentos de Boas Práticas para Serviços de Alimentação a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado.

Logo, a SEMED, através do SANE, realiza formações anuais através de aulas expositivas, trabalhos em grupo, dinâmicas, oficinas e concursos de culinária. Segundo relatórios analisados na pesquisa, a cada dois anos é realizado pela SEMED um grande encontro dos cozinheiros da Rede Municipal de Educação de Maceió.

Em 2015 aconteceu o primeiro Encontro de Manipuladores de Alimentos da Rede Municipal de Educação (EMAREM) e, em 2017, aconteceu o mesmo encontro com uma alteração no nome para Encontro Municipal dos Cozinheiros Escolares (EMUCE).

O projeto de formação continuada realizado pelo SANE promoveu para o biênio 2016/2017 uma formação para os cozinheiros estruturada em oito módulos, divididos em 36 turmas de 15 profissionais cada, em encontros bimestrais, com a participação de 392 cozinheiros ao todo.

O conteúdo programático distribuído nos oito módulos foi: operacionalização da alimentação escolar, cardápio escolar, prevenção das doenças transmitidas por alimentos, higiene pessoal, técnica dietética, higiene da unidade de alimentação escolar, finalizando com o EMUCE.

Durante o ano de 2018, as formações se deram em parceria com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como o Projeto Alimentação Nota 10, Oficina de Boas Práticas na Manipulação de Alimentos e Gestão da Qualidade na Produção de Alimentos.

De acordo com a SEMED (2018), o objetivo foi inserir os cozinheiros escolares nas políticas de formação continuada, propostas para a Rede Municipal de ensino de Maceió e sensibilizá-los para a importância do seu desempenho como profissionais da educação, a fim de trabalhar as relações humanas dentro da escola, resgatar a autoestima levando-os a compreender a importância do seu trabalho para o desenvolvimento do alunado e enfatizar suas atribuições, dentro do âmbito da legislação, com os cuidados necessários na produção de alimentos.

- Avaliação nutricional:

Outra ação voltada à segurança alimentar e nutricional é a avaliação do estado nutricional, instrumento diagnóstico que objetiva verificar o crescimento e as proporções corporais do aluno.

A análise realizada em documentos do SANE, permitiu verificar que a avaliação é realizada por amostragem de cada faixa etária e os parâmetros utilizados pela equipe são o peso e a altura, embora os dados utilizados isoladamente não permitam uma avaliação fidedigna do estado nutricional.

Porém, junto aos dados de saúde do protocolo de matrícula do aluno, a realização desta ação possibilita adequações e intervenções na elaboração de cardápios e encaminhamentos aos serviços de saúde, nos casos de possíveis desvios nutricionais.

Segundo a SEMED (2018), esta ação também compete ao nutricionista, no âmbito do PNAE, segundo as Resoluções CD/FNDE nº 26/13 e CFN nº 465/10 e é realizada pelo quadro técnico do SANE.

Em 2016, segundo relatórios do SANE, foram avaliados por amostragem 1992 alunos em 57 unidades escolares, sendo 40 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF - 6 a 14 anos) e 17 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI – 0 a 5 anos).

Em 2017, foram avaliados por amostragem 965 alunos em 28 unidades escolares, sendo 14 EMEF e 14 CMEI e, em 2018, foram avaliados 2887 alunos, em 12 CMEI e 28 EMEF até o mês de novembro.

Segundo documentos cedidos pela SEMED para esta pesquisa, o total de matrículas é de 55 mil alunos por ano na Rede Municipal de Educação de Maceió. A quantidade de alunos avaliados não é significativa e fica a desejar no sentido de utilidade como amostra do quadro nutricional dos alunos da Rede com um todo, servindo apenas para avaliar especificamente o quadro nutricional dos locais onde foram coletados.

É importante reconhecer o trabalho realizado, mas para a obtenção de melhores resultados é necessária uma avaliação mais ampla, em número de alunos e em variáveis que permita detalhar mais sobre os impactos do PNAE no desenvolvimento educacional e na saúde da educação básica, além de incentivar a ampliação de políticas voltadas à alimentação escolar.

- Educação alimentar e nutricional:

Para atender o segundo eixo dos objetivos do PNAE, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) é trabalhada pela SEMED através de ações formativas para gestores, professores, funcionários, cozinheiros, alunos, pais de alunos e conselheiros escolares, de forma contínua e permanente, envolvendo a todos.

As ações de educação alimentar começam pela elaboração do cardápio, que estimula hábitos alimentares saudáveis e seguem até as escolas, no modo de formações e incentivos para que o corpo pedagógico também se empenhe no processo, pois a escola mostra-se como o

espaço adequado para a promoção de educação alimentar e nutricional e pela mudança de hábitos, através das atividades e projetos voltados a essa proposta, que objetiva estimular à prática e escolha alimentar saudável que contribuam para a aprendizagem, para o estado de saúde e a qualidade de vida do escolar.

Documentos cedidos pelo setor durante a pesquisa mostraram que no biênio 2016/2017, o SANE realizou o **Nutrição na Escola**, projeto que objetivou promover a alimentação saudável na comunidade escolar, no âmbito do PNAE. O projeto alcançou 128 escolas e teve como público alvo todos os servidores escolares da rede municipal de ensino.

De acordo com a SEMED (2018), o projeto consistiu em: monitorar o estado de saúde dos alunos, por meio de diagnóstico nutricional e/ou necessidades especiais; aprofundar os conhecimentos da comunidade escolar nos princípios, diretrizes e legislação pertinentes à alimentação escolar; reconhecer o ambiente escolar como local propício para a educação nutricional e seus respectivos gestores, professores, cozinheiros e serviços gerais como agentes promotores da alimentação saudável; promover a educação nutricional e alimentar na escola, através da inserção do componente alimentação e nutrição no Projeto Político Pedagógico; reforçar a importância da alimentação escolar e do cumprimento do cardápio para o crescimento, desenvolvimento e rendimento escolar do aluno; contribuir para a implantação das boas práticas de manipulação na unidade de alimentação escolar através do diagnóstico higiênico sanitário e plano de ação e instruir a gestão escolar quanto ao uso dos materiais específicos disponibilizados pelo SANE e a importância da sua utilização.

Conforme relatórios do SANE, ainda em 2017 e se estendendo para 2018 a SEMED está trabalhando o projeto Pacto do Bem, que objetiva realizar ações de educação nutricional direcionada aos pais de alunos matriculados na rede municipal com o intuito de orientar a formação de hábitos alimentares saudáveis em âmbito domiciliar, contribuindo para a continuidade das ações realizadas com os alunos.

Segundo a SEMED (2018), o projeto conta com a parceria de uma Universidade Federal e de uma Universidade privada localizadas em Maceió, através de professores e alunos do curso de Nutrição e visa atender todos os CMEI.

Os relatórios do SANE mostraram que durante as formações são abordadas as seguintes temáticas: alimentação saudável e sustentável, hábitos alimentares saudáveis, prevenção e combate as carências nutricionais, valorização à cultura regional e alimentação e qualidade de vida. As atividades são realizadas através de atividades lúdicas, exibição de filmes, apresentação de slides, dinâmicas de grupo, atividades práticas, jogos educativos, dentre outros, desta forma possibilitando a fixação dos conhecimentos abordados.

Outra ação em educação alimentar é a criação de hortas escolares, com a participação ativa de professores e alunos, como instrumento prático de aprendizagem e incentivo a hábitos alimentar saudável. Em 2018, conforme registro do SANE, apenas onze escolas da Rede possuíam hortas. A quantidade demonstra a necessidade de apoio e projetos voltados a essa ação. Para isso, seria necessário que a prefeitura disponibilizasse áreas municipais ociosas e principalmente em área da própria escola, além de oferecer apoio técnico para a implantação e manutenção das hortas.

Pelo exposto, percebe-se que todas as ações para atendimento ao PNAE, contam com uma complexa e dinâmica articulação, envolvendo diversos atores, sendo que para a execução de todas as ações citadas, é obrigatório a presença do nutricionista.

De acordo com os dados fornecidos pelo SANE, para o acompanhamento das ações do setor e das escolas, o quadro é composto de dez nutricionistas concursados e dois contratados, número esse insuficiente para o efetivo cumprimento dessas ações, onde seria necessário a quantidade de 30 nutricionistas de acordo com a normativa da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010 (Tabela 4).

Pelo contingente de alunos seria necessário o triplo do atual número, além da disponibilidade de instrumentos de trabalho para antropometria, material específico para avaliação higiênico sanitária, material lúdico didático para ações em educação alimentar e transporte exclusivo para atender a demanda do setor. A falta desses recursos compromete a execução das ações pertinentes ao PNAE.

Todos os dados coletados e a análise realizada sobre o funcionamento do PNAE pela Rede de Ensino Municipal objetivou mostrar as estratégias e os procedimentos no que tange a responsabilidade da mesma frente ao Programa, a fim de subsidiar a análise de sua participação na gestão do PNAE nas escolas, respondendo aos questionamentos propostos na pesquisa. Em sequência, será apresentado os dados coletados nas escolas objetos da pesquisa, simultaneamente analisados e discutidos.

4.2. Dados da Análise da Gestão do PNAE nas Escolas Pesquisadas

Os dados coletados nas escolas e apresentados nesse item, obedecerão uma sequência compatível com o fluxograma que representou as ações do município (Fluxograma 2), favorecendo uma ampla compreensão da execução do PNAE pelas gestões escolares.

4.2.1 Recursos Recebidos pelas Escolas

Conforme citado nos textos anteriores, os recursos do PNAE nas escolas estão sob responsabilidade dos Conselhos Escolares (UEX), que possuem contas exclusivas para esse fim.

Os recursos equivalem aos anos em que os atuais gestores escolares estão atuando, de 2016 até o mês de outubro do ano vigente por número de alunos matriculados. Os valores se diferem pela idade/modalidade, visto que as Escola A e B possuem alunos na faixa etária de creche, ou seja, abaixo de 3 anos, enquanto a Escola C só possui alunos na faixa acima de 3 anos, na modalidade de Pré-escolar, conforme Tabelas 3 e 6.

Nesses valores já está incluída a diferença devolvida dos recursos separados para a Agricultura Familiar que não foram utilizados no seu total programado. A tabela 9 mostra a quantidade de alunos matriculados nos anos de 2016, a 2018, demonstrando números semelhantes de matrículas por ano dentro da capacidade estrutural das escolas.

Tabela 9

Número de alunos matriculados por escola no período da última gestão escolar

ANO	Nº alunos ESCOLA A	Nº alunos ESCOLA B	Nº alunos ESCOLA C
2016	104	127	104
2017	100	132	114
2018	135	144	135

Nota. Fonte: SEMED, 2018.

Tabela 10

Recursos do PNAE e contrapartida do município por escola, ano e número de aluno

ANO	ESCOLA A		ESCOLA B		ESCOLA C	
	PNAE (R\$)	CONTRA PARTIDA (R\$)	PNAE (R\$)	CONTRA PARTIDA (R\$)	PNAE (R\$)	CONTRA PARTIDA (R\$)
2016	12.874,92	21.560,00	14.518,58	23.980,00	11.410,42	6.918,00

2017	12.637,93	19.240,00	16.076,64	24.880,00	11.218,16	6.840,00
2018	14.030,12	20.915,40	13.931,76	20.960,60	10.938,77	8.751,60

Nota. Fonte: SEMED, 2018.

Conforme dados da SEMED (2018), na maioria das Escolas da Rede Municipal, o Presidente e o Tesoureiro dos Conselhos Escolares, responsáveis pela parte financeira, são os diretores ou vice-diretores das escolas, aqui tratados como gestores e vice-gestores.

No caso das Escolas A, B e C, todos os gestores são os presidentes dos respectivos Conselhos Escolares e apenas na Escola A, o vice-gestor não faz parte do Conselho. A justificativa é que os demais conselheiros (professores e funcionários) não dispõem de tempo e condições de deslocamento para ir aos bancos, fazer as cotações e realizar as compras e a prestação de contas, pois envolve muitas idas e vindas à SEMED, ficando assim toda parte financeira a cargo dos gestores.

Segundo o Estatuto do Conselho Escolar para gerenciar os recursos é necessário ter vínculo empregatício com o município, por isso os pais não podem assumir os cargos de Presidente e Tesoureiro dos conselhos.

Durante a pesquisa de campo, quando questionados sobre o valor dos recursos serem suficientes para o cumprimento do cardápio, todas os gestores escolares alegaram que não conseguem seguir 100% do cardápio, concordando com a maioria dos gestores da Rede. Dessa forma, faz-se necessário que seja investigado pelo setor responsável se o cardápio está sendo cumprido na forma qualitativa e na forma quantitativa.

Ora, se o cardápio é elaborado de acordo com as necessidades nutricionais dos parâmetros exigidos pelo FNDE, o descumprimento do cardápio sugere então que tais necessidades não estão sendo atendidas, discordando com o objetivo de PNAE, indicando que sejam tomadas providências por parte dos órgãos responsáveis pela gestão do Programa, tanto na esfera municipal, quanto na federal.

4.2.2 A Aquisição, Recebimento e Controle de Estoque dos Alimentos

A modalidade de compra de gêneros alimentícios para a execução do PNAE, utilizada pela forma de gestão escolarizada, é a tomada de preços, que consiste numa modalidade simplificada, que dispensa um processo licitatório mais complexo, conforme Lei nº 8.666/1993, permitindo maior agilidade e otimização do processo de compras, desde que, segundo o FNDE

(2013) “. . . os preços sejam compatíveis com os praticados pelo mercado local e que os produtos se adequem às exigências de controle de qualidade”.

O principal ponto positivo da gestão escolarizada está em poder comprar, no âmbito local, com o privilégio de se obter de forma mais rápida e segura os produtos regionais, principalmente os perecíveis, respeitando a cultura e preferência alimentar dos alunos e de aproveitar a sazonalidade de frutas, verduras e legumes advindos da agricultura local, fortalecendo a economia local.

Permite, ainda, que as compras sejam feitas de acordo com a necessidade diária da escola e das condições estruturais de armazenamento dos gêneros. No entanto, como desvantagem, as atribuições mais complexas e demoradas têm como responsável, a escola. Como visto anteriormente, todo o processo do planejamento até a prestação de contas é trabalhoso e requer disponibilidade de tempo e de recursos humanos.

O processo de compra exige estratégias e etapas a serem cumpridas de forma que é imprescindível que haja um planejamento para tal ação, a fim de que haja também qualidade e segurança no uso de verbas públicas. Antes da compra é preciso definir o que vai ser adquirido e a quantidade, prezando pelo preço e qualidade.

Ao longo da pesquisa, questionados de que forma se dá o planejamento para o uso dos recursos, os gestores responderam que o fazem em conformidade com o cardápio, com lista de compras semanais e a com a ajuda do cozinheiro, de acordo com os valores recebidos e das pesquisas de preços dos produtos, sem mais detalhes de como realizam os planejamentos.

Não foi citado, por exemplo, por nenhum deles a utilização das Fichas Técnicas para levantamento da quantidade de produtos que seriam utilizados para respeitar o per capita orientado pelo FNDE, indicando assim, confiarem na experiência do cozinheiro para efetuarem as compras. O não levantamento pelo per capita implica no desperdício ou na falta de alimento, daí a importância do planejamento a fim da melhor utilização do dinheiro público.

Para saber se os recursos são suficientes, além da quantidade de produtos, é necessário a pesquisa de preço, que precisa ser realizada de acordo com as normas legais. Em posse da relação dos gêneros, as escolas realizam cotação de preços com no mínimo três fornecedores. Assim como em qualquer licitação para compras públicas, é proibido especificar a marca do produto. O fornecedor apresenta seus produtos e o gestor irá equilibrar preço e qualidade para melhor ajuste dos seus recursos.

A **Escola A** foi a única a acrescentar que tem dificuldade no planejamento devido a variação de preços dos fornecedores. Durante a gestão de três anos, comprou de seis

fornecedores diferentes e nos dois últimos anos permanece com três deles, embora não efetue compras com os três de forma constante.

A **Escola B** e a **Escola C** permanecem com apenas um fornecedor durante toda a gestão. Apesar das escolas estarem muito próximas geograficamente, nenhuma tem fornecedor em comum, o que permite concluir que não há uma parceria entre as mesmas no sentido de buscar formas de gerir melhor os recursos financeiros, à medida que poderiam se unir para barganhar um preço melhor pela quantidade de compra maior caso pesquisassem juntas e comprassem de um único fornecedor, visto que o cardápio é o mesmo pela modalidade das escolas.

Enquanto isso todas reclamaram dos preços altos e das dificuldades de encontrarem fornecedores que disponham da documentação exigida por lei. Segundo a SEMED (2018), conforme determinações do FNDE, para fornecer alimentos para as escolas, os fornecedores além de atender quanto a qualidade dos alimentos e de transportes dos mesmos, ainda têm que apresentar documentos como: certidão negativa de tributos federais; certidão negativa de tributos estaduais; certidão negativa de tributos municipais; certidão negativa de débitos com o INSS; certidão de regularidade fiscal com FGTS e certidão de que não responde a nenhuma causa trabalhista.

Diante do exposto, confirma-se a dificuldade dos gestores na barganha de preços melhores, visto que são poucos os fornecedores que estão habilitados a atender tais exigências, por isso cobram valores bem acima dos grandes atacadistas, sendo que esses atacadistas não têm a documentação exigida deixando os gestores dos recursos de mãos atadas e à mercê dos altos preços.

Nesse sentido, percebe-se também que o excesso de burocracia dificulta a execução de uso dos recursos do PNAE, contribuindo para o menor poder de compra das instituições e conseqüentemente comprometendo os objetivos do Programa.

Diante dos questionamentos formulados, os gestores das escolas pesquisadas informaram que os responsáveis pelo recebimento e conferência dos gêneros alimentícios, nas três escolas, são os cozinheiros, embora a Escola A tenha citado que o coordenador e o gestor também recebem e conferem os alimentos. Quanto ao procedimento no caso da entrega do alimento fora das normas de conformidade, os gestores responderam que não recebem o produto, solicitando a substituição do item não conforme.

Segundo informações dos gestores, o controle de estoque é realizado por planilhas mensais que são feitas de forma manual ou informatizada pelo próprio gestor a partir das anotações diárias do que é retirado da despensa. Alegaram que a quantidade de alimentos estocada pelas escolas é pequena, pois os produtos são comprados e utilizados imediatamente,

de acordo com as parcelas dos recursos recebidos pela SEMED, não permitindo grandes estoques de produtos não perecíveis e principalmente os alimentos perecíveis e congelados.

A Tabela 11 foi organizada conforme relatórios pesquisados no SANE, de forma a mostrar os itens que compõem o cardápio mensal e os preços dos produtos adquiridos durante o mês de abril de 2018, mês escolhido de forma aleatória, de acordo com as notas fiscais entregues ao SANE para prestação de contas, a fim de promover um melhor entendimento do planejamento quanto à cotação de preços realizada pelas escolas pesquisadas.

Tabela 11

Compras efetuadas pelas escolas no mês de abril para a alimentação escolar

GÊNEROS ALIMENTÍCIOS (Unidade de peso)	ESCOLA A			ESCOLA B	ESCOLA C
	PREÇOS (R\$)			PREÇOS (R\$)	PREÇOS (R\$)
	27/04/18	27/04/18	30/04/18	02/04	16/04
Abacaxi (kg)			3,90		5,80
Abobora (kg)	3,50			4,55	
Alface (molho)					1,50
Alho(kg)		29,00		28,00	26,00
Banana prata (und)	0,50		0,32	0,40	
Batata doce (kg)		5,40	1,60		3,65
Batata inglesa(kg)	4,00	6,00		5,50	3,70
Beterraba (kg)	3,20	3,20			-
Cebola branca (kg)	4,00	4,50		5,00	3,70
Cenoura (kg)	4,00	4,50		5,00	3,70
Chuchu (kg)		4,50		4,35	-
Coentro(molho)		2,00		1,50	1,50
Maçã nacional (kg)	6,00	6,90		7,50	7,25
Macaxeira (kg)	4,50	5,00			4,90
Mamão formosa (kg)			2,5		3,65
Melancia (kg)		1,90		2,05	1,75
Melão (kg)	3,00	3,90	2,80	2,95	3,65
Pimentão verde (kg)		6,00		6,60	5,10
Tomate (kg)	6,00	6,00		5,50	3,70
Achocolatado em pó 400g				7,85	11,00
Açúcar (kg)		2,90		3,25	2,50
Amido-cremogema (200g)		7,10		4,55	-
Arroz branco (kg)				3,95	2,80
Arroz parboilizado (kg)	3,50			3,95	
Aveia em flocos (200g)	3,50	6,00	3,86		

	(marcaX)	(marcaX)	(marcaY)		
Bolo (kg)			11,00	13,00	
Cereal (lácteo-200g)		7,20 (marcaY)	6,90 (marcaY)	7,55 (marca Y)	3,65 (marca X)
Colorífico (kg)		8,00		8,00	
Extrato de tomate (kg)				7,68	8,33
Farinha de mandioca (kg)	5,00		4,60		
Feijão carioca (kg)	4,00			4,50	
Feijão fradinho (kg)	6,00		3,90		
Feijão preto (kg)	6,00			4,55	
Massa (tipo espaguete)				2,75	1,90
Óleo de soja (900ml)		5,50		5,65	4,80
Pão de forma kg	13,00		13,00		15,20
Pão seda (und)			0,30	0,40	0,40
Polpa de fruta goiaba (kg)	5,5	8,80		8,00	6,10
Carne bovina cubos (kg)	25,00		21,00	32,00	28,00
Carne bovina moída (kg)		25,00	19,00	32,00	28,00
Fígado bovino (kg)	11,00	19,90		22,00	
Filé de merluza (kg)	22,00	34,00		31,50	
Filé de frango (kg)	11,00	14,00		12,90	12,00
Leite em pó (200g)	4,30			5,00	4,5
Manteiga com sal (200g)		9,10		7,55	7,50
Proteína de soja 400g			3,90	4,05	
Queijo mussarela (kg)	26,00		22,00		
Ovo de galinha (und)	0,65	0,65		0,50	0,51

Nota. Fonte: SEMED, 2018.

Observa-se no quadro que se confirma a queixa da **Escola A**, quando fala da dificuldade de planejamento quanto aos preços dos fornecedores. Vê-se que não houve uma análise correta dos preços, visto que realizou a compra do mesmo produto, no mesmo mês, com preços diferentes e outros produtos em datas aproximadas com grande discrepância de preço também em fornecedores distintos.

O que mais se destaca é tratar-se de produtos da mesma marca (as marcas foram referidas por X e Y) em datas semelhantes, por três fornecedores distintos, a exemplo da aveia em flocos e do cereal lácteo, assim como produtos com preços iguais, a exemplo do pão de forma. Todos os itens destacados da **Escola A** estão na mesma situação de distorção.

As **Escolas B e C** trabalharam apenas com um fornecedor em todos os anos da gestão, destacando-se preços diferenciados entre os fornecedores. Vale ressaltar que as **Escolas B e C** são vizinhas, aproximadamente 100m de distância uma da outra, configurando que, embora os gestores se conheçam e mantenham contato, conforme relatórios da SEMED todos recebem as mesmas capacitações do Setor de Prestação de Contas e dos demais setores da Secretaria, não

há entre eles uma troca de experiências e informações que permita uma melhor forma de gerir os recursos recebidos, evitando o desperdício e/ou uma melhor aplicação desses valores para assegurar uma alimentação em qualidade e quantidade suficiente para atender os objetivos do Programa.

Cabe ainda pressupor, pelos dados apresentados na Tabela 11, que a dificuldade de cumprimento do cardápio relatada pelos gestores escolares enseja mudanças justamente quanto ao modo de planejamento utilizados pelos gestores e não apenas pela quantidade de recursos recebidos. Há ainda um descumprimento quanto à legislação vigente visto que a prática adotada pelas escolas na pesquisa de preços não atende às determinações legais.

4.2.3 Segurança Alimentar e Nutricional

Garantir a oferta de refeições seguras faz parte da segurança alimentar e nutricional e para isso, se faz necessário o levantamento das condições higiênico-sanitárias das unidades de alimentação onde são produzidas as refeições servidas nas escolas. Uma ferramenta fundamental para essa garantia é a implementação das Boas Práticas de Manipulação, afim de que sejam cumpridas as exigências da legislação vigente, além dos cursos de formação aos gestores e manipuladores de alimentos.

Segundo relatórios da SEMED (2018) analisados na pesquisa, o levantamento é realizado pelo Setor de Alimentação e Nutrição, em visitas técnicas, onde um profissional nutricionista vai em cada unidade escolar inspecionar e monitorar as condições higiênico-sanitárias. Ainda de acordo com a documentação, em virtude do número reduzido de nutricionistas, da falta de transporte exclusivo para que o SANE realize as inspeções nas escolas e de algumas paralizações dos profissionais em educação ao longo do ano, não foram realizadas visitas técnicas em todas as escolas da Rede, inclusive nas escolas objetos dessa pesquisa.

Segundo a análise de relatórios cedidos pelo setor, apenas a **Escola A** recebeu visita técnica de inspeção higiênico sanitária em 2018. As **Escolas B e C** receberam visitas, porém com outro objetivo, o de promover ações em educação alimentar. Por essa razão, somente pode ser apresentado o diagnóstico da avaliação higiênico sanitária da **Escola A**, que foi realizado no mês de junho de 2018, a partir do instrumento “Lista de verificação de Boas práticas para Unidades de Alimentação e Nutrição Escolar” (BPAE), desenvolvido pelo Centro de Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), onde são colocados os dados coletados durante a inspeção e o próprio sistema do CECANE, gera o resultado.

A avaliação foi subdividida em 6 blocos, com uma pontuação de 0 a 100%, variando de

risco sanitário muito baixo a muito alto (Tabela 12). De acordo com a SEMED (2018), a classificação de risco sanitário é baseada em dados fornecidos pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), que atua com o CECANE no apoio às ações do PNAE.

Tabela 12
Classificação de risco sanitário segundo UNIFESP.

CLASSIFICAÇÃO	PONTUAÇÃO (%)
Risco sanitário muito alto	0 a 25
Risco sanitário alto	26 a 50
Risco sanitário regular	51 a 75
Risco sanitário baixo	76 a 90
Risco sanitário muito baixo	90 a 100

Nota. Fonte: Adaptados de relatórios da SEMED, 2018.

Segundo relatórios da SEMED (2018), a classificação geral apresentada na Tabela 13, indica que a Unidade de Alimentação da **Escola A**, encontra-se em situação de risco sanitário regular (60,91%). Indica ainda que os blocos que apresentaram menor pontuação foram Higienização Ambiental (35,71%) e Edifícios e Instalações da Área de Produção (37,07%) respectivamente. Esses dados evidenciam a atual realidade da instituição de ensino, mostrando que existe carência de medidas que controlem e que possam garantir a qualidade higiênico sanitária dos alimentos preparados no local e que a estrutura não atende as determinações legais do FNDE, implicando em risco à segurança alimentar e possíveis riscos à saúde dos alunos.

Tabela 13
Pontuação do risco sanitário por bloco

BLOCOS	PONTUAÇÃO (%)
1.Edifícios e Instalações da área de preparo	37,07%
2.Áreas de Armazenamento em Temperatura Controlada	46,66%
3.Manipuladores	76,92%
4.Recebimento	100%
5.Processo e Produções	58,02%
6.Higienização Ambiental	35,71%
PONTUAÇÃO GERAL	60,91%

Nota. Fonte: Adaptados de relatórios da SEMED, 2018.

Durante a pesquisa de campo, foi observado que as estruturas físicas das unidades de alimentação das **Escola A e B** são similares, inclusive com refeitórios, divergindo da estrutura da **Escola C**, que além de estrutura diferente, não possui refeitório e os alunos fazem a refeição nas salas de aula.

Embora não tenha sido possível apresentar resultados da classificação de riscos para as **Escolas B e C**, durante observação na pesquisa, os ambientes aparentemente se encontravam limpos e organizados no que se refere aos blocos 1, 2 e 6 da Tabela 13. Vale ressaltar que, de acordo com os relatórios de frequência das formações cedidos pelo SANE para análise, as cozinheiras das três escolas participaram de forma parcial nos cursos de capacitação ofertados pela SEMED, o que pode ter influenciado nos resultados apresentados.

Cabe enfatizar a importância de um trabalho coletivo, em que todos precisam atuar juntos, Secretaria e Escola, para que os resultados sejam mais positivos e seja ofertada uma refeição de qualidade, sem riscos de doenças e, por conseguinte, melhore a qualidade da educação pública no país.

Ainda referente à Segurança Alimentar e Nutricional, não foi possível obter dados antropométricos dos alunos dessas unidades escolares, haja vista que as escolas não possuem nutricionistas e não havia relatórios disponíveis na SEMED com esses dados. Portanto, a ausência de dados antropométricos impossibilita afirmar se há impactos positivos quanto ao desenvolvimento físico dos alunos, considerando que é mais uma etapa que não atendida pelo PNAE, nas escolas pesquisadas.

4.2.4 Educação Alimentar

De acordo com os dados da SEMED, as três escolas pesquisadas participaram do **Projeto Nutrição**, nos anos 2016 e 2017 e também do **Projeto Pacto do Bem**. As **Escola A e B**, quando questionadas sobre as ações em educação alimentar, não apresentaram ações concretas, apenas alegaram que os professores trabalhavam com o tema no cotidiano.

A **Escola C** é a única a trabalhar com projetos em alimentação saudável em parceria com uma Universidade privada no município. Em 2017 e 2018 realizaram ações na implantação de horta escolar e em oficinas de alimentação saudável com a participação dos alunos, conforme fotografias 1, 2 e 3.

O gestor da **Escola C** tratou do assunto com muito entusiasmo e declarou que espera que o projeto ocorra de forma permanente na escola, pois sem a parceria com as universidades locais não tem como manter a continuidade das ações tanto em educação alimentar, quanto na implantação da horta que requer cuidados de manutenção, como limpeza do solo, irrigação das plantas, colheita e replantio nos feriados longos, nos recessos e nas férias.

Fotografia 1
Horta na escola



Nota. Fonte: Escola C, 2018.

Fotografia 2
Prática de alimentação saudável



Nota. Fonte: Escola C, 2018.

Fotografia 3
Aula e oficina de alimentação saudável na escola



Nota. Fonte: Escola C, 2018.

Diante do exposto pode-se concluir que a prática em ações de educação alimentar nas escolas pesquisadas está se efetivando de forma tímida, assim como em todas as escolas da Rede Municipal, pela quantidade de hortas encontradas nos relatórios cedidos pelo SANE, para esta pesquisa.

Esses resultados respondem ainda a um dos objetivos da pesquisa, quanto à execução de ações nas escolas, considerando os aspectos técnicos e administrativos. As escolas necessitam de apoio técnico para a confecção de hortas e apoio em recursos humanos para dar continuidade aos projetos de hortas, além do incentivo e formações aos profissionais em educação a fim de planejar, executar e manter os projetos voltados à alimentação saudável dentro da escola, motivando os alunos desde cedo a bons hábitos alimentares permitindo estender tais hábitos à família.

Espera-se que a Educação alimentar e Nutricional, mesmo que não possa ser praticada em nível de currículo escolar, o seja de forma transversal, articulado em todas as áreas de conhecimento, no Projeto Político Pedagógico das escolas, de maneira que todos que fazem parte do contexto escolar estejam envolvidos nas ações, com o incentivo e apoio dos gestores.

4.2.5 A Aceitação da Alimentação

A fim de responder a um dos objetivos desta pesquisa, os dados coletados sobre a aceitação da alimentação escolar pelos alunos foi fruto da observação realizada pela pesquisadora, que esteve nas citadas escolas investigadas nos horários da alimentação, em dias aleatórios, para observar: a qualidade da alimentação oferecida pela escola; a quantidade servida; a aceitabilidade da alimentação e se os alunos trazem de casa algum alimento.

Nesses dias, as preparações estavam de acordo com o cardápio indicado pelo SANE e a alimentação estava sendo bem aceita pelos alunos. Os cozinheiros são as pessoas que estão mais próximos dos alunos na hora da refeição, por isso quando questionados sobre a aceitação dos alunos com as preparações do cardápio, foi relatado que a aceitação é muito boa e que não há desperdício de alimentos, embora a cozinheira da **Escola B** tenha destacado que há muita rejeição quando é servida a batata doce.

No dia de observação da **Escola A**, a refeição servida foi uma sopa de legumes com carne e os alunos aceitaram muito bem e apenas seis alunos pediram para repetir a porção, sendo o per capita considerado suficiente. No entanto, o gestor e alguns professores reclamaram do per capita indicado, dizendo que a quantidade não é suficiente para saciar as crianças.

A refeição observada na **Escola B** foi cuscuz com ovos e leite, também com uma aceitação excelente pelos alunos, sem desperdício ou falta do alimento, indicando uma quantidade suficiente para o per capita utilizado.

Na **Escola C**, a preparação mais rejeitada é o mingau de amido natural, sendo o com sabor chocolate o “queridinho” (fala do cozinheiro) dos alunos. No dia observado, a refeição servida foi batata doce com ovos e, diferentemente da **Escola B**, a aceitação foi muito boa e sem desperdício, embora sem pedido de repetição, considerando que o per capita utilizado é suficiente para saciar o aluno.

Quanto às frutas, a aceitação também é muito boa em todas as escolas pesquisadas, com poucos relatos das cozinheiras sobre a rejeição pelo abacaxi e pelo suco de mangaba. Os alimentos mais bem aceitos pelos alunos, de acordo com as cozinheiras são a sopa, o macarrão e o risoto.

A tabela 14 permite uma visualização mais ampla dos dados coletados durante os dias de observação nas Escolas A, B e C. De forma geral, a boa aceitação indica que os hábitos alimentares estão sendo respeitados. Mesmo sem a utilização das Fichas Técnicas para orientação quanto ao per capita, não foi observado desperdícios e nem falta de alimento, embora todos os gestores alegarem que não é sempre que dá para os alunos repetirem a alimentação, pois o recurso não é suficiente para isso.

Todos os gestores das escolas pesquisadas relataram não permitir que os alunos tragam alimentos de casa. Todos os itens pesquisados sobre a aceitação, rejeição, sobra e desperdício permite avaliar como boa, a qualidade da alimentação servida pelas escolas pesquisadas. A Tabela 14 permite uma visualização mais ampla dos dados coletados durante os dias de observação nas Escolas A, B e C.

Tabela 14
Cronograma de visitação e observação nas escolas pesquisadas

VARIÁVEIS	ESCOLA A	ESCOLA B	ESCOLA C
Datas das visitas	14/11	26/10	13/11
Cumpriam o cardápio da SEMED	sim	sim	sim
Aceitação do cardápio	sim	sim	sim

Alimentos mais rejeitados pelos alunos	sem relato	batata doce	mingau de amido natural
Desperdício de alimentos	não houve	não houve	não houve
Frutas mais rejeitadas pelos alunos	sem relato	abacaxi e mangaba	sem relato
Quantidade de alimentos servida (per cápita) na visão do gestor	pouco	suficiente	suficiente
Aceitação do per cápita observado pela pesquisadora	suficiente	suficiente	suficiente
Alimentos mais bem aceitos pelos alunos	Sopa, macarrão e risoto	Sopa macarrão e risoto	Sopa, macarrão e risoto

4.2.6 A Prestação de Contas

Através dos relatórios analisados na SEMED, constatou-se que os responsáveis pelas prestações de contas das escolas são os gestores, pelos motivos já citados, como disponibilidade de tempo e locomoção.

Ficou constatado ainda que a prestação de contas é feita após o recebimento dos produtos, em forma de cheques no valor das notas fiscais, onde é discriminado o tipo de recurso utilizado para a compra. As notas fiscais são anexadas ao Mapa de Controle de Estoque (anexos 3 e 4), que descreve o movimento de entrada e saídas dos gêneros, na espécie e quantidade de acordo com o cardápio.

Segundo normas do FNDE, a prestação de contas deve ser realizada mensalmente, ao longo do ano vigente, com prazo até o mês de janeiro do ano seguinte. A pesquisa identificou nos relatórios do SANE que as três escolas têm prestado contas de forma regular, embora no ano de 2016, primeiro ano de gestão, a **Escola A** tenha tido dificuldade na prestação de contas, só finalizando nos meados de 2017. As **Escolas B e C** não apresentaram nenhuma dificuldade e desde o início da gestão cumpriram os prazos de prestação de contas.

De acordo com a SEMED (2018), até novembro de 2018, a **Escola A** prestou contas somente até o mês de julho, a **Escola B** até o mês de outubro e a **Escola C** até o mês de agosto, o que mostra mais uma vez a dificuldade da **Escola A** quanto à prestação de contas.

Vale ressaltar que todos participaram dos cursos de capacitação ofertados pelo Setor Financeiro e pelo SANE, mas de acordo com o que foi observado no descrever das ações, nem todos os gestores possuem habilidade com a parte financeira, mostrando despreparo desde o planejamento até a prestação de contas.

Encerrando a análise da gestão do PNAE nessas escolas, percebe-se que todo o processo de gestão do PNAE é amplo e dinâmico, exigindo dos gestores habilidade e/ou capacidade que por vezes não foi identificada no decorrer das ações aqui descritas.

A gestão escolar precisa conhecer todo o processo e se engajar de forma mais efetiva nas ações desenvolvidas pela SEMED a fim de contribuir para seu melhor desempenho. Para tanto precisa participar das formações e reuniões quando convocados, cumprir com as orientações dadas pelo SANE quanto à operacionalização do PNAE, assim como incentivar à comunidade escolar a fazer o mesmo.

O modelo escolarizado pede otimização, participação e transparência, principalmente quanto ao uso dos recursos, por isso nesta pesquisa foi destacado o Conselho Escolar devido sua natureza coletiva e representativa de toda a comunidade escolar, responsável legalmente pelos recursos derivados do FNDE, que será discutido no próximo item, sendo descrito seu funcionamento na Rede Municipal e depois sua forma de participação nas escolas em estudo.

4.3 O Conselho Escolar da Rede Municipal de Ensino de Maceió

O Conselho Escolar, um dos mecanismos de participação no processo de gestão democrática, assegurado pelo art. 14 da LDB, Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, bem como através do art. 142, I, §2º da Lei Orgânica de Maceió, de 31 de março de 2003, art. 142, tem sido implantado em todas as escolas da rede municipal, constituindo-se como local de compartilhamento, de discussão, negociação e decisões nas demandas educacionais, assegurando a participação e controle social.

De acordo com a SEMED (2018), o Conselho Escolar é assessorado pela Coordenadoria Geral de Gerenciamento e Organização Escolar (CGGOE), que orienta e acompanha as ações, desde a constituição até a formação e fortalecimento do mesmo.

A constituição dos Conselhos Escolares das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Maceió é função do gestor escolar que tem como atribuições, segundo a SEMED (2018):

- Mobilizar a comunidade local e escolar, através de convocação para assembleia, onde será exposto a definição, as atribuições e a importância do conselho;
- Realizar a eleição para 25% de cada segmento (Professores, funcionários, pais e alunos, se maiores de 18 anos), com 16 membros no total. Sem a presença de alunos, com 12 membros, sendo 50% para Professores e funcionários e 50% de pais de alunos;

- Reunir os membros eleitos para a qualificação, ou seja, determinar a função de cada um dentro do conselho (presidente, vice-presidente, secretário, tesoureiro, conselheiros e suplentes).
- Registrar em cartório e Receita Federal toda documentação pertinente à criação de uma instituição jurídica, com estatuto próprio, o que permitirá abrir uma conta em banco autorizado para receber os recursos do PNAE;
- Renovar o Conselho a cada 03 anos, com exceção do Gestor da escola, que é considerado um membro nato;
- Direcionar o Conselho às formações continuadas para o fortalecimento do mesmo.

Diante da equipe formada, cabe ao Conselho se reunir mensalmente ordinariamente ou extraordinariamente, para desempenhar as seguintes funções:

- Mobilizadora, estimulando a integração da comunidade escolar;
- Consultiva, na medida em que assessora em todas as questões que são apresentadas pelos diversos segmentos;
- Normatizadora, quando por meio de normas e diretrizes, orienta as ações da escola;
- Deliberativa, quando decide sobre as situações apresentadas, aprova ou não as proposições e as prestações de contas dos recursos escolares;
- Fiscalizatória, quando monitora e avalia a qualidade social de toda unidade escolar.

Deve, ainda, participar na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e analisar e aprovar o Plano Anual, assim como acompanhar e avaliar o desempenho da escola na sua execução. As reuniões acontecem na escola após edital de convocação afixado previamente e qualquer pessoa pode participar.

Segundo a SEMED (2018), o Conselho é quem prioriza os assuntos a serem tratados e todas as decisões são registradas em ata e divulgadas para a comunidade escolar. Para que os gestores e conselheiros tenham conhecimento das suas atribuições, a SEMED, através da CGGOE, promove formações tanto para os gestores quanto para os Conselheiros Escolares.

Conforme relatórios fornecidos pelo setor CGGOE, a formação para os gestores, em 2016 aconteceu em cinco encontros, para todos os Gestores da Rede, com os seguintes temas: Assinatura do termo de adesão do Projeto Um Por Todos e Todos Por Um; Prestação de contas; Lançamento do Guia Prático de Gestão Escolar; Implementação do Guia e continuação do Projeto Um Por Todos e Todos Por Um.

Ainda conforme o CGGOE, em 2017 foram realizados três encontros que tratou na Socialização do Guia e Mediação de conflito escolar. Em 2018, a formação aconteceu através

de três encontros, uma para apresentação das diretorias da SEMED e dois para tratar da Execução de Recursos financeiros.

Para a formação e fortalecimento dos Conselhos, no ano de 2016, foram realizados quatro encontros de formações para o público alvo de 272 Conselheiros, com os seguintes temas: Estatuto e funcionamento do conselho Escolar; Execução financeira; Calendário escolar, Regimento e Projeto Político Pedagógico; Socialização de Experiências e confraternização.

Ainda de acordo com a SEMED (2018), no ano de 2017, realizou-se dois encontros em três e dois dias, para o público de 272 Conselheiros com os respectivos temas: Conselho fiscal-direito e deveres e Execução Financeira. E um terceiro encontro, de um dia com público alvo de 142 Conselheiros Secretários com o tema Elaboração de ATAS. Em 2018, houve a mesma programação do ano anterior para o mesmo público.

Diante do exposto, respondendo a um dos objetivos desta pesquisa, sobre a participação da Secretaria para a efetivação das ações inerentes ao PNAE, pode-se concluir que o Município vem tentando cumprir seu papel quanto à formação de Gestores e na formação e fortalecimento dos Conselhos Escolares, embora a quantidade de 686 Conselheiros que foram capacitados ainda está distante do ideal, sendo necessário a formação da maioria, visto que ao todo a Rede Municipal conta com 1872 conselheiros escolares.

Todo trabalho de formação conta com uma equipe de Técnicos Pedagógicos, uma das equipes mais importantes da Rede Municipal, pois o processo democrático precisa e deve ser contínuo em seu fortalecimento e o acompanhamento aos Conselhos é uma ferramenta essencial e uma oportunidade da equipe técnica orientar a forma de condução dos trabalhos garantindo a participação de todos de maneira interativa e eficaz, a fim de prepará-los para o desempenhos de suas funções, o que é de suma importância, pois não é fácil lidar com decisões coletivas e conflitos que surgem no ambiente escolar e nem tampouco com recursos financeiros públicos.

4.3.1 A Atuação dos Conselhos Escolares nas Escolas da Pesquisa

Partindo da premissa que este estudo de caso objetiva analisar a gestão do PNAE nas Escolas e que os Conselhos Escolares (UEX) são os órgãos responsáveis, junto aos Gestores, na administração pedagógica, administrativa e financeira das escolas, cabe então destacar no estudo a atuação e o grau de conhecimento desses Conselhos acerca do PNAE, respondendo a um dos objetivos propostos na pesquisa.

Cada Conselho possui doze membros, totalizando nas três escolas, trinta e seis convidados a responder à pesquisa, dos quais vinte e sete atenderam ao convite, incluindo os

três gestores, considerados membros natos. Compareceram sete conselheiros na Escola A, sendo três funcionários, três professores e apenas um pai de aluno. Na Escola B, compareceram oito conselheiros, sendo três professores, três funcionários e dois pais de alunos. Na Escola C, compareceram todos os conselheiros.

Para complementar as informações coletadas nas entrevistas, foram analisadas também as Atas de reuniões dos Conselhos, a fim de avaliar as percepções e grau de conhecimento sobre o papel do Conselho como instrumento democrático e de controle social e sobre sua participação na operacionalidade do PNAE.

A Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 institui as UEX como prestadoras de contas dos recursos financeiros às EEX, e essas ao FNDE, daí a importância dos Conselhos Escolares para a completa execução do PNAE. As Atas são documentos obrigatórios e essenciais, onde são registrados tempo, local, assuntos a serem tratados e participantes nas discussões e decisões importantes a serem tomadas em reuniões colegiadas.

Nesse contexto, os parágrafos a seguir irão analisar as questões respondidas na entrevista pelos gestores, enquanto função de gestor e não de conselheiro, com perguntas específicas para a função. Formar, organizar e reunir os Conselhos é uma das atribuições dos Gestores e os Gestores das três escolas pesquisadas participaram de capacitação sobre Conselho Escolar.

Considerando o Conselho como um importante instrumento de uma gestão participativa, foi perguntado aos gestores escolares se as escolas possuem uma gestão democrática e por que acham isso. O gestor da **Escola A** respondeu que sim e que, na medida do possível, ouvia a todos e sobre a atuação do Conselho, respondeu ser participativo e que opina sempre no andamento da escola.

A expressão “na medida do possível” pode sugerir que nem sempre as decisões são apresentadas ao Conselho ou quando são, as decisões nem sempre são acatadas pela gestão, fugindo da concepção de uma gestão democrática.

O gestor da **Escola B** respondeu que sim e que na escola os pais, os professores e funcionários têm espaço nas decisões a serem tomadas mediante qualquer situação e tudo é decidido em conjunto, o que sugere um maior entendimento sobre gestão democrática. Respondeu que o Conselho atua de forma participativa e que nos encontros mensais é compartilhado tudo sobre os recursos financeiros, sobre a aquisição de materiais e problemas existentes na escola.

O gestor da **Escola C** respondeu que sim, mas foi muito sucinto ao responder apenas que o Conselho é atuante, não permitindo maiores interpretações, embora considere-se que um conselho é atuante quando está envolvido em todas ações apresentadas pela Escola.

Todas as Escolas realizam suas reuniões de Conselho mensalmente e estão registradas nas Atas, porém os assuntos tratados estão descritos de forma muito sucinta, apenas com citação sobre o que será tratado e o que ficou decidido, não permitindo saber de que forma foi discutido e se houve divergências de opiniões.

Quando questionados quais são as dificuldades para a organização dos Conselhos, todos os gestores foram unânimes quanto à dificuldade de adesão dos pais, professores e funcionários para formar os conselhos e após formados, a dificuldade de reuni-los e a falta de comprometimento dos mesmos com suas funções, contradizendo as falas anteriores sobre a atuação dos conselhos, fato também revelado na pesquisa as Atas, que mostraram a baixa frequência dos conselheiros nas reuniões, visto que há poucas assinaturas ao final dos documentos.

A própria chamada à pesquisa mostrou que na **Escola A** e na **Escola B** a maioria dos pais não compareceram sob a justificativa de trabalho nos dias e horários das reuniões. Segundo os gestores, há dificuldade de reunir o Conselho, independente do horário, pois cada segmento tem seu empecilho, a exemplo dos professores e funcionários que trabalham em outros locais. Por isso as reuniões costumam acontecer em horários das aulas onde é possível contar com a presença dos que estão na escola mesmo não contando com a presença de todos os pais.

Com isso delimita-se as responsabilidades sobre um grupo menor ou apenas sobre o gestor, os que podem participar das reuniões. Logo, isso não condiz com uma gestão democrática e participativa.

Para avaliar o grau de conhecimento e participação dos conselheiros na gestão do PNAE, essa parte da pesquisa irá analisar as respostas de todos os entrevistados, inclusive as dos gestores, que a partir dessa fase da pesquisa serão incluídos no estudo enquanto conselheiros, conforme estrutura das entrevistas formuladas para a pesquisa.

Indagados quanto ao tempo que atuam como conselheiros, oito responderam que menos de um ano, três responderam que menos de dois anos e dezesseis já estão no segundo mandato, ou seja, mais de dois anos.

Esses resultados evidenciam que alguns não tiveram tempo suficiente para receberem capacitações, enquanto outros tiveram tempo suficiente para ter participado de algum tipo de formação sobre Conselhos, visto que a Rede Municipal dispõe de formação anualmente, e

quando questionados se já participaram de alguma capacitação sobre Conselho Escolar, apenas nove responderam que participaram.

No que diz respeito ao conhecimento dos conselheiros sobre o PNAE, a pesquisa revelou que das vinte e sete respostas todos já ouviram falar do programa, o que é preocupante, pois “ouvir falar” não significa que ter conhecimento sobre um assunto e não se forma opinião sem conhecimento da causa.

Vinte e quatro deles sabem que se trata de verba para a alimentação escolar e apenas três, do segmento pais de alunos não mencionaram sobre a alimentação, mostrando possuírem apenas informações superficiais sobre o programa, embora tenham uma pequena percepção de importância, conforme respostas de dois pais: “importante para o desenvolvimento das crianças” (comunicação pessoal) e “faz bem para o meu filho” (comunicação pessoal).

Quanto aos recursos financeiros recebidos do PNAE, quinze conselheiros responderam que sim, mas apenas um professor, além dos gestores, mostrou conhecimento sobre o valor do per capita. Um conselheiro não respondeu e os demais responderam que são informados sobre os valores nas reuniões, mas não se lembram.

Quando indagados se participaram de alguma capacitação sobre o PNAE, apenas os gestores e dois conselheiros responderam que sim, o que pode evidenciar o porquê do desconhecimento acerca do Programa.

A pesquisa revelou que todos os conselheiros afirmaram conhecer a cozinha da escola e apenas os pais (nove) não conhecem a despensa da escola. Revelou ainda que todos já experimentaram a alimentação servida pela escola e quanto à qualidade, foram dadas cinco opções de respostas: excelente; muito boa; boa; regular e ruim. Apenas um conselheiro classificou como boa, quatro classificaram como muito boa e vinte e dois conselheiros classificaram como excelente.

A pesquisa atentou ainda, para a percepção sobre a importância da alimentação escolar e quando questionados sobre isso, quatorze conselheiros associaram a alimentação ao crescimento e desenvolvimento cognitivo das crianças, fazendo uma relação direta entre o PNAE e a aprendizagem dos alunos, dez conselheiros associaram a alimentação na escola ao fato de suprir o que falta em casa pelas condições econômicas dos pais, pressupondo entenderem que a alimentação escolar vai além do que pretende, que é a complementação alimentar. Por fim, três conselheiros associaram a alimentação da escola à qualidade e à diversidade dos alimentos servidos, demonstrando conhecimento de hábitos alimentares saudáveis.

No que se refere a assuntos pertinentes ao PNAE, nas Atas constam que são apresentados os cardápios mensais, os totais de recursos recebidos e a apresentação da prestação de contas já organizadas, apenas para a ciência e a necessária assinatura dos conselheiros nos documentos. Dos vinte e sete conselheiros, onze possuem nível de escolaridade superior, oito possuem o ensino médio completo, três completaram o ensino fundamental e cinco não responderam à questão, ou seja, não há empecilho para uma leitura minuciosa de toda documentação apresentada e que podem receber treinamentos sem prejuízo da compreensão das informações recebidas.

Quando indagados se já participaram de alguma etapa para a aquisição dos gêneros e para a alimentação dos alunos, dois conselheiros responderam que não, vinte e dois responderam que sim e um não respondeu. Para as respostas afirmativas, perguntou-se em qual etapa participou e dois conselheiros não responderam, três responderam que ajudam a elaborar a lista de compras, dois responderam que participam na escolha dos produtos. Um conselheiro respondeu que ajuda nas compras dos gêneros alimentícios e um outro no planejamento. Treze conselheiros responderam que participam da fiscalização na reunião dos conselhos.

Vê-se que estes entendem comparecer à reunião de conselho como um ato de fiscalização e não como uma oportunidade de discussão, deliberação e assessoria, contradizendo a fala dos gestores que consideram os Conselhos como participativos.

Ao comparecer nas reuniões e observar o desempenho dos conselheiros, percebe-se que a maioria deles estão presentes apenas para validar o que já foi concretizado, ou seja, só participam com a assinatura, inclusive sem entender o que assinam, às vezes por acomodação ou não querer se envolver nos assuntos tratados, na ilusão de que não são responsáveis pelas decisões da Escola.

Tabela 15
Conhecimento dos 27 Conselheiros acerca do PNAE

Variáveis	Conselheiros	%
Tempo de atuação suficiente para capacitação	19	70,3%
Participou de capacitações sobre Conselho	09	33,3%
Sabe o que é o PNAE	24	88,9%
Sabe quanto a Escola recebe do PNAE	04	14,8%
Participou de capacitação sobre o PNAE	04	14,8%
Conhece a cozinha da escola	27	100%
Conhece a despensa da escola	18	66,6%
Experimentou a alimentação servida na escola	27	100%

Classificou a alimentação como excelente	22	81%
Relacionou alimentação com aprendizagem	14	51,8%
Relacionou alimentação com suprir a falta de alimento em casa	10	37%
Relacionou alimentação com hábito alimentar saudável	03	11%
Participou de alguma etapa da compra de alimentos para a escola	07	26%

A tabela 15, foi elaborada a partir das respostas às entrevistas e foram consideradas as respostas dos membros dos três Conselhos Escolares, dos 27 que responderam ao convite, inclusive dos gestores enquanto conselheiros, sintetizando os resultados da pesquisa através do número de entrevistados, a fim de um melhor entendimento da contextualização das respostas.

Respondendo ao questionamento da pesquisa quanto à participação do Conselho Escolar e o seu grau de conhecimento acerca do PNAE, de acordo com o que foi visto no fluxograma de ações a serem executadas pela Escola e Conselho (Fluxograma 2), pode-se concluir através desses resultados que há um descompasso ou desarticulação entre as ações da escola a participação dos conselheiros e que há pouca ou nenhuma participação nas ações do PNAE, confirmando que todas as ações estão sobre a responsabilidade dos gestores.

Isso pode evidenciar que o controle social instituído pela Escola está direcionado apenas para o que cabe à responsabilidade dos conselheiros pela execução dos recursos e estagnou enquanto perspectiva democrática e participativa na tomada de decisões.

Nessa perspectiva, pode-se pressupor que há as seguintes problemáticas quanto a execução da política de alimentação nas escolas da pesquisa: os recursos recebidos são insuficientes; em sendo insuficientes, por que algumas escolas conseguem cumprir o cardápio; falta planejamento na gestão do PNAE, refletindo em desperdício de verbas; gestores pouco experientes e sem capacitação; conselho escolar pouco atuante nas suas funções, refletindo contradições nas falas dos gestores.

Tais fatos podem estar associados a ausência de capacitação já evidenciada em respostas anteriores, o que contribui para a não consciência da importância do papel de cada um dentro do processo de uma gestão democrática. Nesse contexto, conclui-se que o grau de conhecimento dos Conselhos sobre o PNAE é acanhado, e conforme mostra a Tabela 5, quando se trata de ações na função de controle social sobre os recursos, planejamento e acompanhamento das ações nas Escolas, a pesquisa evidenciou um percentual de participação muito baixo e que há um longo caminho a ser percorrido para que haja contribuição da coletividade na gestão do PNAE e seus objetivos sejam alcançados. Espera-se que sejam promovidas mais formação a fim de oportunizar aos conselheiros a desenvolverem suas atividades contribuindo para

fortalecer essa política de alimentação escolar, assim como desempenhar funções voltadas ao exercício de cidadania.

5 Considerações Finais

Ao analisar o modo de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em três escolas da Rede Municipal de Ensino de Maceió, com foco no controle social, esta pesquisa também mostrou a abrangência do programa e suas possibilidades enquanto política de alimentação escolar preocupada no crescimento, no desenvolvimento, na aprendizagem e na formação de hábitos saudáveis dos alunos.

Todas as ações descritas nos resultados e discussões estão sob forma documental disponível no Setor de Alimentação de Nutrição Escolar da SEMED, e estão planejadas em conformidade com a lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013. A descrição das ações realizadas pela SEMED, objetivou responder aos questionamentos da pesquisa, sobre o questionamento da participação da Secretaria no funcionamento do PNAE nas escolas pesquisadas e se as determinações legais garantem um efetivo funcionamento do Programa.

Os resultados apresentados evidenciam que a exigência legal não assegura o cumprimento total das ações pertinentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar pela Rede Municipal de Ensino de Maceió, tanto no Eixo de Oferta da Alimentação, quanto no Eixo de Educação Alimentar e Nutricional, e conseqüentemente não assegura que sejam cumpridos também nas Escolas pesquisadas, devido as ações realizadas nas escolas serem articuladas à gestão municipal.

Os resultados da pesquisa apresentaram todos os passos e entraves que dificultam a operacionalização do PNAE, como: a falta de recursos humanos, cozinheiros e Nutricionistas; falta de estrutura física nas escolas; a falta de incentivo e de projetos voltados à educação alimentar nas escolas; a falta de treinamentos e formações sobre o PNAE; a falta de formações aos Conselhos Escolares sobre o PNAE e sobre suas funções enquanto conselheiros numa proposta participativa de gestão democrática na escola. Pode-se verificar que, de forma geral, os conselheiros possuem uma compreensão básica do que venha a ser uma gestão da escola pública e do papel do Conselho Escolar no controle social.

Assim, a pesquisa sugere que: sejam desenvolvidas mais ações educacionais relativas à alimentação escolar, bem como a inclusão desse tema no currículo escolar pelo Município de Maceió, no incentivo e implementação de hortas nas escolas; na elaboração de projetos em educação alimentar e hábitos saudáveis nas escolas e nas famílias dos escolares; mais contratações de profissionais Nutricionistas, conforme legislação vigente, para o acompanhamento da operacionalização do PNAE, principalmente nas escolas; contratação de equipe técnica especializada em Agricultura Familiar para dar suporte aos pequenos agricultores que pretendam fornecer alimentos para a alimentação escolar; mais ações em formações específicas aos Conselhos Escolares e Gestores Escolares da Rede Municipal de Ensino de Maceió.

A pesquisa mostrou ainda, que a alimentação escolar pode ser considerada um valioso instrumento no incentivo a consolidação do processo de gestão democrática no espaço escolar, assim como mostrou que, por enquanto, a escola e a comunidade em que está inserida ainda

têm muito o que caminhar quando se trata de interação, participação e autonomia, afim de que as políticas públicas, principalmente aquelas voltadas à segurança alimentar, adquiram novos e melhores desenhos, para atender a sociedade como um todo.

A pesquisa também procurou mostrar que, para gerir um Programa dessa amplitude e dinâmica, exige dos gestores habilidade e/ou capacidade que por vezes não foi identificado no decorrer das ações aqui descritas. As ações também exigem a participação dos vários atores que fazem parte do contexto escolar, assim como capacitação para os mesmos a fim de que o Programa seja executado da melhor forma possível.

Essas situações e reflexões fundamentam-se na inoperância das gestões em todas as esferas: federal, estadual e municipal, enquanto gestores maiores da política de alimentação escolar, no tocante ao repasse suficiente de recursos financeiros, ao apoio, ao acompanhamento e avaliação de resultados, que possibilite conhecer os impactos dessa política, e à capacitação de todos os envolvidos no programa no poder executivo e nas escolas.

Para a realização desta pesquisa, foram encontradas algumas dificuldades. A indisponibilidade de sistematização de alguns setores da SEMED para emissão de relatórios consolidados inerentes à pesquisa, causaram a demora na obtenção dos dados como, por exemplo, a quantidade de cozinheiros contratados, quanto ao número de matrículas dos alunos, quanto aos valores destinados ao programa por segmentos relacionados às modalidades e etapas da educação básica, na SEMED e nas escolas pesquisadas. No entanto, essas dificuldades não causaram obstáculos ao desenvolvimento deste estudo.

Vale ressaltar que os resultados apresentados nesse estudo são válidos para o âmbito do limite territorial delimitado para esta investigação e que foram consideradas as peculiaridades relacionadas às escolas pesquisadas.

Espera-se que este trabalho de pesquisa venha a contribuir para o aprimoramento das ações no Município e nas Escolas, assim como incentivar outros trabalhos semelhantes, voltados à análise e avaliação de gestão do PNAE, tanto a nível Municipal, como a nível Estadual e Federal, em especial nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Maceió-AL, entendendo que a avaliações de políticas públicas dessa dimensão são necessárias para aprimoramentos das mesmas a fim de minimizar as desigualdades sócio econômicas do Brasil.

Referências

ABRANDH. (2009). Curso de Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Recuperado em: http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/download_anexo/Modulo7.pdf. Acesso em: 21 nov. 2017.

Agricultura Familiar do Brasil é 8ª Maior Produtora de Alimentos do Mundo. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Publicado em 12/06/2018. Recuperado em:

[http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultura-familiar-do-brasil-%C3%A9-8%C2%AA-maior-produtora-de-alimentos-do-mundo-acesso em 10/11/2018](http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultura-familiar-do-brasil-%C3%A9-8%C2%AA-maior-produtora-de-alimentos-do-mundo-acesso%20em%2010/11/2018)

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE REFEIÇÕES COLETIVAS-ABERC. (2008). **Anais do IV Fórum Nacional de Merenda Escolar**. São Paulo, Brasil.
- BELIK, W; CHAIM, N A. (2009). O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**- v. 22, n. 5, p.595-607.
- BORSOI, Aline Tecchio. TEO, Carla Rosane Paz Arruda, MUSSIO, Bruna Roniza. (2016). RIAEE – **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, n. 3, p.1441-1460.
- BRASIL. (1998). Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1998. Brasília, DF.
- BRASIL. (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Recuperado em: < <http://www.planalto.gov.br/civil/03/Leis/L8666.htm>>. Acesso em: 26 out. 2018.
- BRASIL. (2009). Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, 16 jun.
- BRASIL. (2004). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Gestão da educação escolar**. Brasília: UnB, CEAD, vol. 5.
- BRASIL. (2006). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil** / elaboração Luiz Fernandes Dourado... [et. al.]. –Brasília: 2006.
- BRASIL. (2012). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, DF.
- BRASIL. (2015). Ministério da Educação- FNDE- **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**- Brasília, DF. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- BRASIL. (2018a). Ministério da Educação- FNDE, **Caderno de Legislação 2018**- Programa Nacional de Alimentação Escolar, atualizados em 04/09/2018- Brasília, DF.
- BRASIL. (2013). Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição** /Departamento de Atenção Básica. – 1. ed., 1. reimpr. – Brasília, DF.
- BRASIL. (2017). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2016-2019**. Brasília, DF. 2017. Recuperado em [:http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf) . Acesso em: 21 nov. 2017.

- BRASIL. (2014). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- **Educação Alimentar e Nutricional: uma estratégia para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada** – Brasília.
- BRASIL. (2013). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Educação Alimentar e Nutricional nas Escolas** / Eliene Ferreira de Sousa – 1.ed. – Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso / Rede e-Tec Brasil.
- CARVALHO, Daniela Gomes de. CASTRO, Vanessa Maria de. (2009). **O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável- Políticas Públicas e Instrumentos de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável**. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.
- CFN. CONSELHO FEDERAL DE NUTRIÇÃO. Resolução do Conselho Federal de Nutrição n.º 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. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/novosite/arquivos/ResolCFN-465-atribuicaoNutricionista-PAE.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2018
- CURY, Carlos R. Jamil. Os Conselhos de Educação e gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A. (Orgs). (2000). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez.
- DOURADO, Luiz Fernandes *et al.* (2006). **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil** –Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.
- FELINTO, Paola. (2014). *Ceccon- Gestão Escolar na Perspectiva Democrática Participativa*- Universidade Federal do Paraná- Curitiba.
- FERREIRA, N. S. C. (2003). A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez.
- FREITAS, Helder Ribeiro *et al.* (2013). Horta escolar agroecológica como instrumento de educação ambiental e alimentar na Creche Municipal Dr. Washington Barros – Petrolina/PE. **Extramuros**, Petrolina-PE, v. 1, n. 1, p. 155-169, jan/jul.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (2015). **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**-Brasília, DF. 2. ed.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (2018a). *Programas / PNAE / Histórico*. Brasília, DF.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (2018b). *Relatório de gestão do FNDE 2017 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. – Brasília: FNDE.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (2017). Resolução n.º 1, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da 185 alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, Disponível em:<<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPub>>

lico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000001&seq_ato=000&vlr_ano=2017&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 11 nov 2018.

GELINSKI, Carmen *et al.* (2008). Formulação de Políticas Públicas: questões metodológicas relevantes-Universidade Federal de Santa Catarina- **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. I e 2, p. 227-240, abr./out.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). (2009). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1. ed. 2009. (Série Educação a Distância).

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de dados/Estados/Unidades da federação: Alagoas** Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em: 10 out. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2014). **Texto para discussão- A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro.

KRUZE, Bertoldo Grande de Arruda e KRUZE, Ilma Grande de Arruda. (2007). Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, Recife, 7 (3): 319-326, jul/set.

LIBÂNEO, José Carlos. (2005). **Educação escolar, políticas, estruturas e organização**. 2 ed. São Paulo: Cortez.

LIBÂNEO, José Carlos. (2008). **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5 ed. Goiânia: MF Livros.

LÜCK, Heloisa. (2009). **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo.

MAIA, Benjamin Perez; BOGONI, Gisele D'angelis. (2008). **Gestão Democrática. Coordenação de Apoio à Direção e Equipe Pedagógica – CADEP**.

MINAYO, Maria Cecília e Souza. (2010). O desafio da pesquisa social. In. _____. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

“O Brasil Não Voltou ao Mapa da Fome”, diz Ministro em Evento na FAO. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Publicado em 15/10/2018. Recuperado em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/outubro/201co-brasil-nao-voltou-ao-mapa-da-fome201d-diz-ministro-em-evento-na-fao-> acesso em 03/11/2018

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão na Educação - **Gestão escolar democrática**: definições, princípios e mecanismos de implementação. Disponível em: http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf. Acesso em 8 de outubro de 2018

PARO, Vitor Henrique. (2016). **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. (2011). **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE** – Tese apresentada à Universidade Federal de São Paulo para obtenção do título de Mestre Profissional em Ensino em Ciências da Saúde- São Paulo.

- 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. Recuperado em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17/10/2018>.
- RIBEIRO, Sérgio dos Santos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. (2016). As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Publica**, v. 18, p. 311-320.
- RUA, Maria das Graças. (2009). **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPE: UAB.
- SANTOS, L.M.P. ARAÚJO MPN, MARTINS MC, VELOSO IS, ASSUNÇÃO MP, SANTOS SMC. (2007). Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar- **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. (2016). **Guia prático de gestão escolar da rede municipal de ensino de Maceió**: orientações para a formação continuada de gestores. Maceió: Editora Viva.
- SILVA, M.O.S. (Org.). (2001). **Avaliação de políticas e programas sociais: Teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora.
- SILVA, Michele Pereira. (2014). **A Participação da Comunidade Escolar na Gestão Democrática: Os mecanismos de participação**. Brasília-DF, julho. Monografia apresentada para a banca examinadora do Curso de Especialização em Gestão Escolar.
- SOUZA, Celina. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **IN: Sociologias**, Porto Alegre, RS. ano 8, nº 16, jul/dez, p.20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 13 nov. 2017.
- SOUZA, J.P; GARCIA, C.L; CAVALHO, J.F. (1998). **Dicionário de política**. São Paulo: T.A Queiroz.
- TEIXEIRA, E. C. (2002). **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: Bahia.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de *et al.* (2012). **Manual de orientação para a alimentação escolar na educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e na educação de jovens e adultos**. 2. ed. Brasília: PNAE: CECANE-SC.
- YIN, R. K. (2010). **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre, Bookmann.

Anexos

Anexo 1

Roteiro semiestruturado de entrevista individual para os conselheiros das escolas pesquisadas

Apresentação

Prezado Conselheiro, este questionário se destina a captar sua visão quanto ao papel do Conselho Escolar frente a Gestão do Programa de Alimentação Escolar do Governo Federal.

Estas questões farão parte das discussões da pesquisa que venho realizando sobre a Gestão do Programa de Alimentação Escolar e, esta Escola foi uma das selecionadas na amostra.

Para isso, peço sua colaboração para responder de forma fidedigna os questionamentos que passarei a fazer, ao tempo que peço sua autorização para gravar suas respostas.

QUESTIONÁRIO PARA O CONSELHO ESCOLAR

ASSINALE O SEGMENTO QUE REPRESENTA	PAIS	
	FUNCIONÁRIOS	
	PROFESSORES	
GRAU DE ESCOLARIDADE		
CARGO NO CONSELHO		
QUESTÕES DA ENTREVISTA		
1- HÁ QUANTO TEMPO VOCÊ É CONSELHEIRO?		
2- PARTICIPOU DE ALGUMA CAPACITAÇÃO SOBRE CONSELHO ESCOLAR?		
3- SABE O QUE É O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)?		
4- QUAL A IMPORTÂNCIA DO PNAE, PARA VOCÊ?		
5- SABE QUANTO A ESCOLA RECEBE DO PNAE?		
6- PARTICIPOU DE ALGUMA CAPACITAÇÃO SOBRE O PNAE?		
7- PARTICIPOU DE ALGUMA ETAPA NA COMPRA DA ALIMENTAÇÃO PARA OS ALUNOS?		
8- CONHECE A COZINHA DA ESCOLA?		
9- CONHECE A DESPENSA DA ESCOLA?		
10- EM SUA OPINIÃO, QUAL A IMPORTÂNCIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR?		
11- VOCÊ JÁ EXPERIMENTOU A ALIMENTAÇÃO SERVIDA PELA ESCOLA?		
12- SE EXPERIMENTOU, COMO VOCÊ CONSIDERA A QUALIDADE DA ALIMENTAÇÃO?		
() EXCELENTE () MUITO BOA () BOA () REGULAR () RUIM		

Anexo 2

Roteiro semiestruturado de entrevista individual para os gestores das escolas pesquisadas

Apresentação

Prezado Gestor, este questionário se destina a captar sua visão quanto ao papel do Conselho Escolar frente a Gestão do Programa de Alimentação Escolar do Governo Federal. Estas

questões farão parte das discussões da pesquisa que venho realizando sobre a Gestão do Programa de Alimentação Escolar e, esta Escola foi uma das selecionadas na amostra.

Para isso, peço sua colaboração para responder de forma fidedigna os questionamentos que passarei a fazer, ao tempo que peço sua autorização para gravar suas respostas.

QUESTIONÁRIO PARA O GESTOR ESCOLAR

1- HÁ QUANTO TEMPO VOCÊ ESTÁ NA FUNÇÃO DE GESTOR ?
2- EM SUA OPINIÃO, ESSA ESCOLA POSSUI UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA? POR QUE?
3- VOCÊ JÁ PARTICIPOU DE ALGUMA CAPACITAÇÃO SOBRE CONSELHO ESCOLAR?
4- DE QUE FORMA O CONSELHO ATUA NESTA ESCOLA?
5- QUAIS SÃO AS DIFICULDADES PARA A ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO?
6- PARTICIPOU DE ALGUMA CAPACITAÇÃO SOBRE O PNAE?
7- QUAL A IMPORTÂNCIA DO PNAE, PARA VOCÊ?
8- COMO É REALIZADO O PLANEJAMENTO E A AQUISIÇÃO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS?
9- QUEM É O RESPONSÁVEL PELO RECEBIMENTO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS?
10- QUAL O PROCEDIMENTO CASO ALGUM ALIMENTO SEJA ENTREGUE FORA DAS NORMAS E DA CONFORMIDADE?
11- O VALOR RECEBIDO PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR É SUFICIENTE PARA O CUMPRIMENTO DO CARDÁPIO?
12- EM SUA OPINIÃO, QUAL A IMPORTÂNCIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR?
13- VOCÊ EXPERIMENTA A ALIMENTAÇÃO SERVIDA PELA ESCOLA?
14- COMO VOCÊ CONSIDERA A QUALIDADE DA ALIMENTAÇÃO? () EXCELENTE () MUITO BOA () BOA () REGULAR () RUIM
15- A ESCOLA TRABALHA AÇÕES EM EDUCAÇÃO ALIMENTAR? DE QUE FORMA?

Anexo 3

Formulários para controle de estoque dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar



SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 DIRETORIA DE GESTÃO EDUCACIONAL
 COORDENADORIA GERAL DE PROGRAMAS SUPLEMENTARES
 SETOR DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR

MAPA DE CONTROLE MENSAL DE ESTOQUE DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR

Unidade Escolar _____ Região Administrativa (RA): _____
 Endereço _____ N° Telefone: _____ / _____
 Período: (Mês/Ano) _____ Número de merendeiras da Unidade Escolar: _____

MODALIDADES DE ENSINO	N° DE ALUNOS		N° DE REFEIÇÕES SERVIDAS/ALUNO/DIA	DIAS DE CONSUMO ALIMENTAR	TOTAL DE REFEIÇÕES SERVIDAS
	MATRICULADOS	MÉDIA DE ALUNOS/DIA			
PRÉ ESCOLA					
CMEI					
E. FUNDAMENTAL					
EJAI					
NOVO MAIS EDUCAÇÃO					
TOTAL					

 Diretor da Unidade Escolar – Matrícula

 Representante do Conselho Escolar

Observação:

Anexo 4

Parecer técnico para prestação de contas da alimentação escolar



Estado de Alagoas
Prefeitura Municipal de Maceió
 Secretaria Municipal de Educação

Rua General Hermes, 1199 - Cambona
 CEP: 57017-000 - Maceió - AL
 Fones: (82) 3315-4547 / 3315-4541
 Fax: (82) 3315-4553 / 3315-4546
 E-mail: gabinete.semed@ig.com.br
 comunicacao.semed@gmail.com
 blog: http://boletimsemed.blogspot.com

**PARECER TÉCNICO DE CONFORMIDADE/NÃO CONFORMIDADE DA
 PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Análise da Prestação de Contas da Unidade Escolar _____
 referente ao mês de: _____ conforme a Resolução FNDE nº 26/2013.

Notas Fiscais	Recursos Financeiros	Parecer Técnico		Item NC da Nota Fiscal
		Conforme (C)	Não Conforme (NC)	

* Apenas neste caso, ocorre devolução do dinheiro público.

Situações que estão em descumprimento com a Legislação do FNDE/PNAE:

- () Descumprimento QUALITATIVO do Cardápio Oficial, estabelecido pela CANE;
 () Descumprimento QUANTITATIVO do Cardápio Oficial, estabelecido pela CANE;
 () Utilização do recurso específico para gêneros alimentícios (PNAE, Rec. Próprios) na aquisição de materiais permanentes e de consumo.

Conforme Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em seu Art. 39, ao FNDE é facultado descontar, estornar ou bloquear, conforme o caso, valores creditados na conta-corrente da Entidade Executora (EEx), mediante solicitação direta ao agente financeiro depositário dos recursos, nas seguintes situações:

- I – ocorrência de depósitos indevidos;
 II – determinação do Poder Judiciário ou requisição do Ministério Público;
 III – constatação de irregularidades na execução do Programa; e
 IV – constatação de incorreções nos dados cadastrais das contas-correntes.

Maceió _____ de _____ de 20 ____.

 Representante Escola

 Representante Alimentação e Nutrição Escolar