

Práticas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios paranaenses: processos político-gerenciais em torno do direito humano à alimentação

Management practices of the National School Food Program in municipalities of the state of Paraná: political-management processes around the human right to food

Élister Lilian Brum Balestrin Fanin*
Evandro Alves Barbosa Filho**
Wilson João Zonin***

Resumo: Este estudo analisa as práticas de gestão pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar de três municípios paranaenses entre os anos de 2009 e 2023. A pesquisa é qualitativa, tem como metodologia o estudo de caso múltiplo e foi aprovada por comitê de ética. O *corpus* consiste em 102 entrevistas em profundidade e na análise de conteúdo temática de documentos. A análise é baseada na obra de autores críticos que pesquisam processos de gestão pública. Identificam-se diferenças expressivas entre as práticas de gestão nos três municípios: no município A, as práticas de gestão apontam para uma gestão pública democrático-participativa, enquanto observa-se fragmentação institucional, falta de sinergia entre os sujeitos, baixa utilização dos recursos financeiros e pouca adesão de agricultores familiares nos municípios B e C. Sob uma abordagem democrático-participativa, esse programa pode materializar o direito humano à alimentação escolar e democratizar a gestão pública.

Palavras-chave: Segurança Alimentar. Políticas Públicas. Gestão Democrático-Participativa.

* Doutora em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e graduada em Nutrição pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: elbalestrin@hotmail.com.

** Doutor e Pós-doutor em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Serviço Social (UFPE) e graduado em Serviço Social (UFPE). Professor Adjunto do Bacharelado em Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Francisco Beltrão. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável - UNIOESTE, Campus de Marechal Cândido Rondon. E-mail: evealves85@yahoo.com.br.

*** Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria. Graduado em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria. Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (UNIOESTE). E-mail: wzonin@yahoo.com.br.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

Abstract: This study analyses the public management practices of the National School Food Program in three municipalities of the state of Paraná between the years 2009 and 2023. The research is qualitative. The methodology is a multiple case study. The research was approved by a research ethics committee. The *corpus* consists of 102 in-depth interviews and thematic content analysis of documents. The analysis is based on the work of critical authors who research public management processes. Significant differences between management practices in the three municipalities are identified: in municipality A, management practices pointed to democratic-participatory public management, while institutional fragmentation, lack of synergy between subjects, decreased use of financial resources and lack of interest from family farmers were observed in municipalities B and C. Based on a democratic-participatory approach, this program can materialize the human right to school meals and democratize public management.

Keywords: Food Security. Public policy. Democratic-Participatory Management.

Recebido em: 13/07/2024. Aceito em 23/10/2024.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são elaboradas para responder aos desafios e aproveitar as oportunidades de interesse coletivo, de forma planejada e com interação entre sujeitos governamentais e não governamentais (Castro; Oliveira, 2014). A partir de uma abordagem crítica, é necessário apontar que, por condensarem interesses e demandas em conflito, as políticas públicas e o seu processo de gestão cristalizam as contradições e lutas presentes em uma sociedade atravessada por desigualdades de classe social, raça/etnia, gênero, geração e capacidades e por disparidades entre o rural e o urbano, as quais se interseccionam, criando demandas complexas às políticas públicas, sobretudo àquelas voltadas à reprodução social das classes e grupos mais subalternizados.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a política pública mais antiga e abrangente na área de alimentação e nutrição no Brasil. Existe há mais de seis décadas e sempre esteve polarizado entre dois grandes projetos: o da grande indústria capitalista de alimentos, que vê o PNAE como um vazadouro para os seus excedentes de produção de alimentos industrializados, processados e ultraprocessados, e o projeto da alimentação saudável como um direito de cidadania, que considera que a alimentação escolar é parte do compromisso do Estado com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Este último projeto também aponta a importância de toda a cadeia produtiva de alimentos saudáveis como parte fundamental do desenvolvimento sustentável e da garantia do direito humano à alimentação (Balestrin, 2014).

Atualmente, o PNAE é fundamentado na alimentação saudável, adequada e sustentável. O programa compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, e fomenta o desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e o direito humano à alimentação escolar. Visa garantir a segurança

alimentar e nutricional dos estudantes, com acesso igualitário e respeito às diferenças biológicas entre idades e às condições de saúde daqueles que necessitam de atenção específica e que se encontram em vulnerabilidade social (Brasil, 2020).

Um marco regulatório do PNAE foi a aprovação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que significou grandes avanços, como a extensão desse programa para toda a rede pública de Educação Básica e de Jovens e Adultos, a inclusão da EAN no currículo escolar e a definição de diretrizes nutricionais e categorias de restrição e proibição de alimentos, como a aquisição de produtos ultraprocessados para a alimentação escolar, criando barreiras legais ao *lobby* político da indústria capitalista de alimentos (Brasil, 2009). Essa lei ainda estabeleceu, em seu artigo 14, o percentual mínimo de 30% para a compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (Brasil, 2023b), sendo, portanto, uma das formas de ampliar a oferta da alimentação escolar de qualidade.

Com a lei, houve alterações no PNAE, tanto para as entidades executoras (EEx)¹ quanto para os consumidores/usuários (alunos) e fornecedores (agricultores familiares) do programa. Para as entidades executoras, perceberam-se mudanças positivas na diversidade alimentar, na composição do cardápio e na nova forma das preparações; para os usuários, apresentou-se a oportunidade de apreciar novos sabores locais; já para os agricultores familiares, abriu-se uma nova forma de parceria direta entre produtores locais e poder público, fomentando a viabilidade econômica da agricultura familiar e uma partilha mais justa do fundo público.

Para Balestrin (2014), o Programa Nacional de Alimentação Escolar interliga as unidades escolares e a formação de novos cidadãos-consumidores conscientes e comprometidos com o saber alimentar pedagógico, promovendo o entendimento da alimentação como direito humano, além de aprimorar hábitos alimentares saudáveis. Prevê, ainda, a presença de diversos sujeitos (gestores públicos, profissionais da educação, agricultores familiares, agentes de controle social e representações estudantis, entre outros) e setores da administração pública (diversas secretarias), que devem desempenhar seu papel em consonância para alcançar os objetivos almejados pelo programa (Kroth *et al.*, 2021).

Por sua vez, ainda que esse programa esteja inserido em uma política pública estabelecida em âmbito nacional, que se destaca como referência de modelo para fortalecimento e formulação de políticas internacionais (Veloso, 2021), ele apresenta realidades de gestão distintas nos territórios do país, principalmente no que se refere ao ambiente institucional, como a importância dada, pelos seus gestores e pelos governos locais, à efetivação dos programas e políticas, à aplicação dos recursos financeiros, ao controle social, à intersetorialidade de ações e à cogestão e participação dos sujeitos envolvidos, como agricultores familiares e comunidade escolar.

Alguns estudos brasileiros têm investigado a execução e a efetividade dessa política pública no que diz respeito às compras provenientes da agricultura familiar. Contudo, mesmo com todos os avanços, as pesquisas demonstram desafios em relação a questões burocráticas (Garcia; Carniatto; Grandi, 2018; Triches *et al.*, 2018) e à estrutura de oferta, à logística, à atividade produtiva e ao potencial de demanda (Balem; Fialho; Silva, 2016; Fanin; Fanin, 2021; Costa; Amorim Júnior; Silva, 2015; Kroth; Zonin; Giombelli, 2021), além da falta de engajamento das prefeituras

¹ Entidades executoras são órgãos e instituições públicas responsáveis pela execução do PNAE, pela complementação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pela prestação de contas e pela oferta de alimentação nas escolas. Cita-se, como exemplo, as Secretarias de Estado da Educação, as Prefeituras Municipais e as escolas federais (Brasil, 2020).

e da baixa cooperação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (Fanin *et al.*, 2023; Kroth *et al.*, 2021). Esses são alguns dos desafios concretos, já conhecidos, à gestão do PNAE.

Considerando a importância da continuidade de estudos na área, objetiva-se, com este trabalho, analisar a institucionalização e as práticas de gestão pública dos Programas de Alimentação Escolar (PAEs)² de três municípios do Oeste Paranaense e o seu modo de estruturação com base nas recomendações do artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 (Brasil, 2023b), tendo como ponto de partida o entendimento de que os processos de gestão pública dos PAEs são fundamentais para a garantia do direito humano à alimentação escolar.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

(Re)conceituando criticamente as políticas públicas e a gestão pública

O conceito de políticas públicas inclui o conjunto de ações e decisões tomadas por um ente estatal em uma determinada área, seja ela desempenhada com esforços próprios, seja com auxílio da sociedade civil (Tude, 2015). Para Frey (2000), a política possui três dimensões de definição: institucional (*polity*), processual (*politics*) e material (*policy*). A dimensão institucional se refere ao ordenamento institucional, às regras jurídicas e aos procedimentos administrativos que são utilizados no sistema político-administrativo. A dimensão processual está relacionada às instâncias decisórias e às relações conflituosas entre os diversos atores. A dimensão material, por sua vez, diz respeito aos conteúdos concretos e aos resultados de ações e decisões políticas.

Assim, é possível apontar que as políticas públicas se realizam em arenas representadas por sujeitos, sejam eles estatais ou privados, que apresentam a capacidade de (re)orientá-las. Algumas dessas políticas públicas se inserem em mais de um modelo. Tude (2015) distingue quatro modelos: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas. As políticas distributivas privilegiam uma parcela significativa da população, são promovidas e financiadas majoritariamente pelo Estado e dão prioridade às funções sociais do Estado em detrimento do limite de recursos. As redistributivas procuram atingir grandes contingentes sociais, por demandarem mudanças nas estruturas de propriedade e tributação, e tendem a gerar conflitos entre representantes das elites e das classes e grupos subalternizados. As regulatórias envolvem a administração pública e a burocracia estatal, além de atores governamentais de interesse e, não raramente, uma execução realizada por organizações de livre mercado ou por parcerias público-privadas. Por fim, as políticas constitutivas são as que exibem o conjunto dos outros três modelos e determinam as condições gerais de operacionalização das outras modalidades.

Diferindo da conceituação das tipologias mais tradicionais, Fonseca (2013) e Barbosa Filho (2021) destacam que as políticas públicas não são processos lineares, unicamente técnicos, homogêneos, livres de assimetrias e disputas de projetos distintos de Estado e sociedade. Pelo contrário, são processos influenciados por decisões políticas e relações desiguais e conflituosas de poder que envolvem:

- a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão);
- b) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas

² Para referência ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – também aludido como PNAE – executado em nível municipal (no âmbito da rede municipal de educação), optou-se por utilizar a sigla PAE.

(por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados (Fonseca, 2013, p. 405).

Há muitas variáveis inferidas nas políticas públicas: podem estar envolvidas em diferentes conflitos, marcadas por interesses variados, ou, ainda, expressar ideologias e necessidades de vários sujeitos (Silva; Bassi, 2012). Nesse sentido, Ávila, Caldas e Assad (2013) indicam que, ao formular e implementar as políticas públicas, deve-se levar em consideração o comportamento dos sujeitos, considerando as limitações impostas pelas particularidades das relações entre eles. Com uma compreensão mais crítica acerca das políticas públicas, Barbosa Filho (2021) aponta os limites estruturais para responder às expressões da questão social, já que, além de responderem às necessidades de reprodução da classe trabalhadora e de grupos subalternizados, essas políticas precisam garantir a manutenção da sociabilidade capitalista, sendo concomitantemente fundamentais à reprodução social das classes e grupos mais explorados e à reprodução do próprio capitalismo.

No âmbito das políticas públicas, sobretudo as políticas sociais, a inserção dos sujeitos coletivos no processo de problematização e planejamento é fundamental para que elas incorporem demandas e necessidades oriundas das populações usuárias. A inserção desses sujeitos, representantes da pluralidade (e desigualdade) societária, como parte do processo decisório das políticas públicas tem como resultado a correlação de forças esperada em uma sociedade democrática. Esse entendimento não deve levar a uma crença equivocada em torno do socialismo jurídico, em que o avanço progressivo e contínuo dos direitos sociais, por meio do desenvolvimento gradual de políticas públicas em uma democracia liberal, ocasionaria a superação de contradições e problemas estruturais da sociabilidade capitalista (Engels; Kautsky, 2012), como o desemprego, o pauperismo e a própria fome.

Tendo em vista as contradições e conflitos que atravessam a efetivação das políticas públicas, é necessário analisar as práticas de gestão dos PAEs e reconhecer os sujeitos envolvidos e como eles realizam suas ações e disputam poderes. Quando comprometidos politicamente, os sujeitos das políticas podem alavancá-las “dentro de uma perspectiva de consolidar uma abordagem estratégica de desenvolvimento social, participativa, intersetorial e sustentável do ponto de vista socioambiental e que garanta os direitos humanos” (Jacobi, 1999, p. 44). Essa sinergia não superaria a questão social e suas expressões, mas fomentaria políticas e práticas de gestão pública que questionem a legalidade social burguesa, evidenciando as contradições e limites civilizatórios da mesma.

Assim, os arranjos institucionais participativos se dão à medida que se viabilizam os interesses de grupos progressistas em influenciar a gestão das políticas públicas, o que impacta a garantia de sua democratização no aspecto decisório e de redistribuição de recursos/poder (Jacobi, 1999; Barbosa Filho, 2013). Nesse sentido, deve haver identificação das capacidades e ações entre os entes federados, sujeitos populares (movimentos sociais, organizações de usuários, conselhos de direitos etc.) e sujeitos do mercado capitalista, que frequentemente exercem pressão direta e/ou indireta pela mercantilização total ou parcial das políticas públicas e sociais e dos direitos de cidadania, vistos pelo capitalismo tardio como novos nichos de valorização de capital. Também é necessário caracterizar criticamente a distribuição de responsabilidades em cada etapa do ciclo da gestão das políticas públicas, pois é fundamental considerar que existem diferenças na articulação dos mecanismos de efetivação disponíveis de acordo com o ambiente institucional, a correlação de forças entre projetos, atores e coalizões em torno da agenda pública

e os contextos e regimes político-econômicos. Por esse imbricamento entre a gestão e a realidade econômica e política, concordamos com Barbosa Filho (2021), que propõe ser importante tratar a gestão pública como um processo político-gerencial, em que as dimensões técnicas e normativas das práticas gerenciais são atravessadas por relações de poder, não raramente em conflito.

A gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem como objetivo suprir as necessidades nutricionais dos estudantes de todas as etapas da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos) matriculados em escolas públicas, instituições filantrópicas e entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), durante a permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar, assim como para a formação e a promoção de hábitos alimentares saudáveis, por meio de ações de EAN (Brasil, 2020).

Para a execução do PNAE, o Governo Federal realiza repasses financeiros de caráter complementar a estados, municípios e escolas federais através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em parcelas, para cobertura de 200 dias letivos, com base no número de alunos matriculados nas redes de ensino, conforme os dados do Censo Escolar do ano anterior.

Os valores *per capita* são definidos conforme a modalidade de ensino dos estudantes e seguem a Resolução Federal nº 02, de 10 de março de 2023, no artigo 1º (Brasil, 2023a). Após seis anos sem correção, esses valores foram reajustados no ano 2023. Os municípios e estados têm autonomia para gerir o recurso e, se necessário, complementá-lo financeiramente (Santos; Costa; Bandeira, 2016). Conforme dados relativos ao PNAE do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE), os recursos federais são a fonte principal para o custeio da aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar para 85% das entidades executoras (Pacobahyba, 2023), o que indica que os municípios e estados pouco complementam o programa com recursos próprios.

O acompanhamento, o controle e a fiscalização do PNAE são realizados pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU), pelo Ministério Público e pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs).

A criação dos CAEs por parte das EEx foi determinada em 1994. Esses organismos têm caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. São compostos por, no mínimo, sete membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo eles representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos (Brasil, 2020).

Também há uma parceria com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, que têm caráter consultivo, consistindo em espaços de articulação entre os governos federal, estaduais ou municipais e a sociedade civil, visando a formulação de diretrizes para políticas e ações na área da SAN.

O PNAE pode ser gerido de forma centralizada (a EEx envia os gêneros alimentícios para as unidades escolares de sua competência), descentralizada (a EEx repassa recursos financeiros para as unidades escolares), semidescentralizada (a EEx encaminha recursos financeiros e gêneros alimentícios às unidades escolares) e terceirizada (a EEx contrata uma empresa para fornecer a alimentação a seus alunos). É possível, ainda, optar por duas ou três formas, caracterizando uma execução mista (Brasil, 2009).

Desde 2006, é obrigatória a presença de um nutricionista para o gerenciamento do PNAE e a elaboração de cardápios que respeitem as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares e

a cultura alimentar da localidade. Em consonância com as atividades dos nutricionistas, elencam-se o papel realizado pelos cozinheiros escolares, sujeitos estratégicos para a concretização do preparo e distribuição da alimentação escolar para os estudantes.

Entre as diretrizes do PNAE, destaca-se o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para alimentos diversificados, produzidos em âmbito local. O artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 estabelece que no mínimo 30% do valor dos recursos federais para o PNAE (repassados pelo FNDE) devem ser investidos na compra direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. Além disso, estabelece-se que, quando os alimentos são comprados da agricultura familiar individual, a aquisição deverá ser feita no nome da mulher agricultora em no mínimo 50% do valor adquirido (Brasil, 2023b).

Essa regulamentação trouxe efeitos positivos: melhoria na alimentação escolar, valorização e ampliação de renda para agricultura familiar, maior valorização da mulher trabalhadora rural e integração entre políticas e programas de saúde, educação, desenvolvimento agrícola e assistência social. No entanto, passados 15 anos da promulgação da Lei Federal 11.947/2009, percebe-se que nem todos os municípios conseguiram materializar o processo com efetividade.

Para a inserção do agricultor familiar no PNAE, há necessidade de participação nas chamadas públicas realizadas pelos municípios, estados e Distrito Federal. Os fornecedores podem ser individuais (detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Pessoa Física ou de Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF))³, grupos informais (detentores de DAP ou CAF Pessoa Física, organizados em grupos) ou grupos formais (detentores de DAP ou CAF Pessoa Jurídica). O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural nos contratos firmados com a alimentação escolar devem respeitar o valor máximo de R\$ 40 mil por DAP ou CAF Familiar/ano/EEEx (Brasil, 2021).

Nesse contexto, observa-se, em vários estudos, um aumento dos percentuais de compra da agricultura familiar para a adequação à Lei Federal nº 11.947/2009 (Baccarin *et al.*, 2017; Triches *et al.*, 2018). No entanto, esse aumento ainda pode ser considerado um desafio na gestão do PNAE, devido às realidades diversas, vinculadas à burocracia da gestão do programa, à falta de adequação dos parâmetros numéricos de nutricionistas, à falta de articulação e interesse entre os sujeitos necessários ao pleno funcionamento do programa e à insuficiência de recursos financeiros de cunho federal ou municipal.

Outro desafio na gestão do PNAE foi percebido em 2020, após a pandemia de covid-19 no país. Com as medidas de controle da doença, as unidades escolares passaram a funcionar de forma remota, o que colocou em risco a efetivação do direito humano à alimentação no espaço escolar. No entanto, a ausência do ensino presencial, somada ao aumento da insegurança alimentar causada pela diminuição de renda das famílias devido à resposta governamental inadequada e tardia à pandemia, tornou o PNAE fundamental e estratégico no combate à fome (Sperandio; Moraes, 2021).

³É o instrumento que identifica e qualifica o público beneficiário da Política Nacional da Agricultura Familiar, bem como a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), os Empreendimentos Familiares Rurais e as formas associativas da agricultura familiar (cooperativas agropecuárias e associações rurais). O CAF passa a substituir a DAP, que permanece sendo aceita como documento até seu vencimento.

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa foi desenvolvida em nível exploratório, que, segundo Yin (2011), preocupa-se em explorar um determinado problema, objetivando definir hipóteses para as investigações. No entanto, não há controle dos pesquisadores sobre a participação dos sujeitos da pesquisa, o que resulta em momentos da pesquisa de campo permeados por interdições e silenciamentos de natureza política ou determinados por outras relações de poder.

Em relação ao contexto, a pesquisa é caracterizada como estudo de caso múltiplo, o que se justifica pela necessidade de aprofundar o conhecimento de uma realidade, dadas a complexidade da problemática, a diversidade, a dinâmica e a contingência das relações em diferentes espaços e sujeitos no que diz respeito ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. O estudo de caso foi formado por três unidades de análise, cada uma correspondente a um município. A pesquisa se deteve em municípios localizados na microrregião de Cascavel, na região Oeste do Estado do Paraná, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Informações sobre os municípios pesquisados

Município	População	Área territorial (km ²)	IDH	Área dos estabelecimentos rurais (hectares)	Estabelecimentos rurais (número)	DAP/CAF válidas (número)
A	14.648	277,979	0,716	22.485	987	363
B	5.175	347,093	0,666	29.664	770	209
C	3.644	129,399	0,687	12.658	493	180

Fonte: Os autores, com base no Censo de 2022 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023), Censo Agropecuário de 2017 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019) e Extrato DAP (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, [202-]).

No aspecto ético, para resguardar as identidades dos informantes-chave dos municípios estudados, as municipalidades foram identificadas como A, B e C. Os entrevistados foram identificados apenas pela função que desempenham no PAE. O projeto foi submetido e aprovado em comitê de ética em pesquisa com parecer de Número: 6.546.808.

As unidades de estudo foram escolhidas devido à existência de poucos estudos nesse território, por serem municípios de pequeno porte populacional e vizinhos, e ao potencial que o PAE pode apresentar nessas localidades, para garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável entre estudantes e criar perspectivas para a promoção de SAN e inclusão produtiva de trabalhadores da agricultura familiar.

Seguindo as premissas metodológicas de um estudo de caso, contou-se com diversas fontes de dados para constituição do *corpus* de pesquisa: análise documental da legislação nacional sobre alimentação escolar, documentos técnicos sobre o PAE produzidos pelos municípios estudados, levantamento de dados secundários do período de 2019 a 2022 (a partir das chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar) e confrontação com os dados do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE. Além disso, foram realizadas entrevistas em profundidade com diferentes sujeitos envolvidos na gestão dos PAEs, em local e horário pré-estabelecido, durante o ano de 2023.

A Tabela 2 apresenta os números de sujeitos entrevistados por município estudado e por categoria, com um total de 102 entrevistados.

Tabela 2 - Número de sujeitos entrevistados por Programa de Alimentação Escolar estudado

Município	Agricultores familiares (AG)	Nutricionistas (NUT)	Cozinheiras escolares (COZ)	Extensionistas rurais (ATER)	Gestores públicos (GEST)	Presidentes de conselhos (CONS)	Diretores (DIR)
A	24	01	21	01	02	02	09
B	07	01	07	00	02	01	04
C	08	01	04	01	02	01	03
TOTAL	39	03	32	02	06	04	16

Fonte: Os autores, com base em arquivos fornecidos pelas Secretarias de Educação dos municípios.

Os sujeitos foram divididos e identificados por categorias: agricultores familiares (AG), nutricionistas (NUT), cozinheiras escolares (COZ), extensionistas rurais (ATER), gestores públicos (GEST), presidentes de conselhos (CONS) e diretores (DIR) (conforme Tabela 2). Foram enumerados de acordo com a ordem cronológica de realização das entrevistas. A escolha de sujeitos que representam a totalidade das diferentes funções e graus de responsabilidade e interesses na gestão do PAE possibilita rigor e representatividade nas análises. Assim, quando havia mais de um sujeito em uma categoria, todos foram entrevistados (ou seja, todos os agricultores inseridos nos PAEs estudados no ano de 2022, todos os diretores e cozinheiras escolares etc.). Os gestores foram representados pelos Secretários de Educação e Secretários de Agricultura. Por sua vez, a categoria de presidentes de conselhos compreende os presidentes dos CAEs nos municípios A, B e C e também o presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) no município A⁴.

Vale ressaltar a dificuldade para acessar informações e sujeitos-chave durante a pesquisa de campo em dois dos três municípios, justificada pelos interlocutores, em grande parte, devido à necessidade de não expor aspectos problemáticos da política local de alimentação escolar, como a subutilização da aquisição de alimentos da agricultura familiar, a grande rotatividade de profissionais de nutrição por questões político-partidárias e o funcionamento incipiente ou meramente burocrático dos conselhos de controle social da alimentação escolar.

Para a entrevista em profundidade, foram utilizados roteiros construídos a partir da abordagem da gestão pública democrático-participativa, com questões relativas à trajetória e gestão do PNAE, desde a implementação da Lei Federal nº 11.947/2009, e às narrativas dos entrevistados sobre os temas-chave da pesquisa, conforme cada categoria de sujeito.

O *corpus* foi analisado com base em obras de autores críticos, selecionados por meio de revisão bibliográfica narrativa, que identificou trabalhos de teóricos de matrizes críticas que abordavam a relação de unidade entre gestão pública e processos políticos, bem como a disputa pela direção social dos processos de gestão pública.

Resultados e discussão

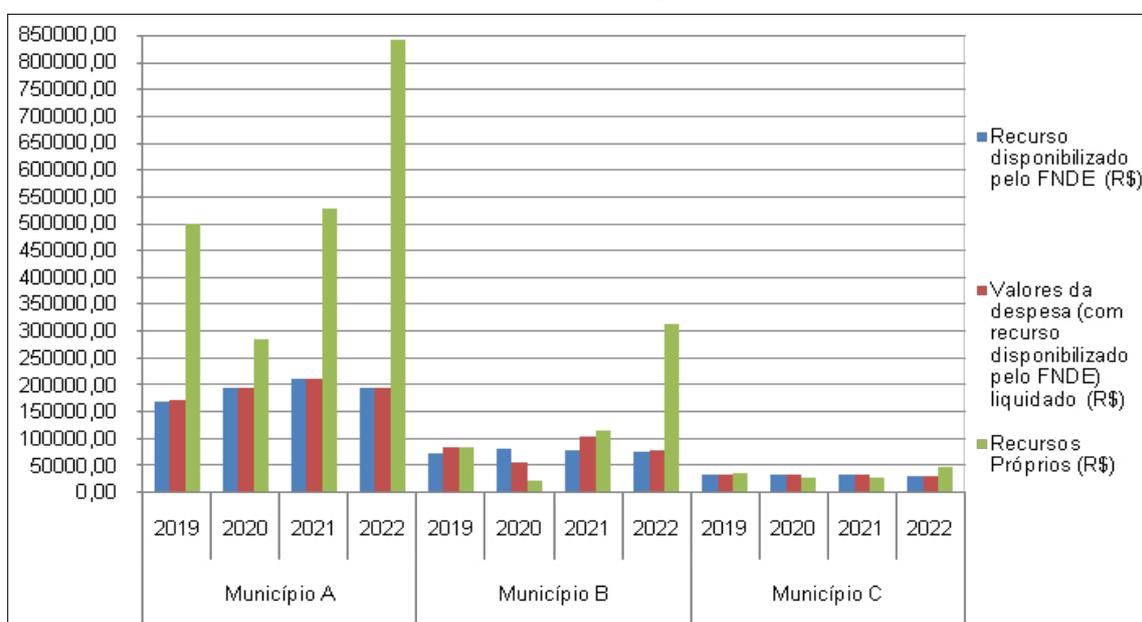
Os municípios pesquisados são apresentados de forma individual, configurando três casos únicos. Descrevem-se a institucionalização e as práticas de gestão pública dos Programas de Alimentação Escolar em relação ao artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 (Brasil, 2023b), com base nas informações fornecidas pelos sujeitos envolvidos.

⁴Esse conselho não era ativo ns municípios B e C.

Evidenciam-se alguns dados importantes para os debates individualizados. Em relação ao alunado atendido pelos PAEs, observa-se, pela comparação dos dados, que, embora haja diferenças nos números de unidades escolares presentes em cada município, o alunado é proporcional ao tamanho dos municípios, que são de pequeno porte do ponto de vista populacional. O município A tem 9 unidades escolares e 1812 alunos, o B conta com 4 unidades escolares e 739 alunos, e o C dispõe de 3 unidades escolares e 375 alunos.

O Gráfico 1 apresenta os valores gastos com recurso do FNDE, os valores das despesas liquidadas, o gasto efetivo dos recursos disponibilizados pelo FNDE e dos recursos próprios aplicados na aquisição de gêneros alimentícios para o Programa de Alimentação Escolar de cada município.

Gráfico 1 - Dados da execução do PAE dos municípios A, B e C nos últimos quatro anos



Fonte: Os autores.

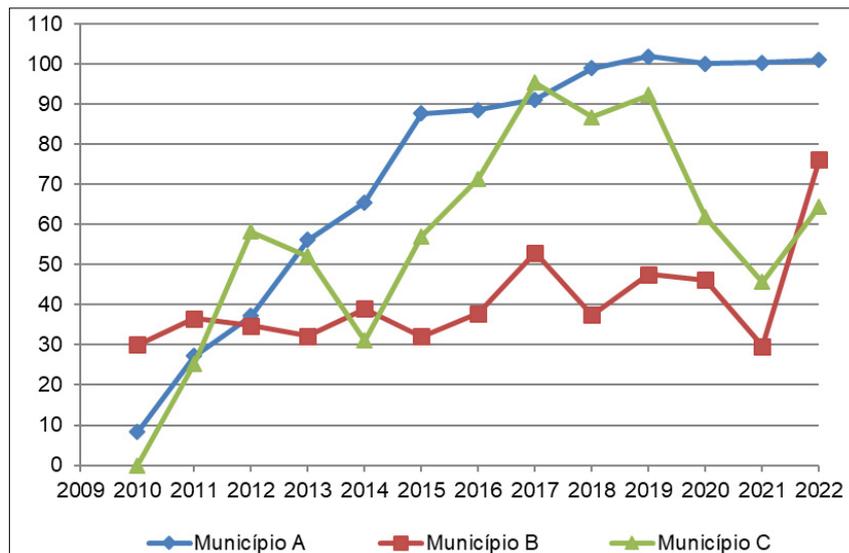
Nesses resultados, nota-se que a maior fonte de recurso do município A nos quatro anos foi o recurso próprio (municipal). Os valores recebidos pelo FNDE foram semelhantes aos valores das despesas liquidadas – o total de recursos disponíveis no exercício, consistindo na soma dos valores repassados no ano, acrescidos de eventuais saldos reprogramados de exercícios anteriores e de rendimentos de aplicações financeiras. Isso indica o investimento de todo o recurso do FNDE na aquisição de gêneros alimentícios para o PAE. A diferença entre a despesa liquidada e o valor recebido se deve aos rendimentos de aplicações financeiras, visto que, enquanto não são utilizados, os recursos federais são automaticamente aplicados pelas instituições financeiras em fundos de curto prazo.

O município B teve oscilações durante os quatro anos. Nos últimos dois anos, houve um investimento do recurso municipal maior que o federal. Em 2020, percebe-se que o recurso federal não foi utilizado totalmente, pois apresentou valor liquidado menor que o recebido. Observa-se ainda que, em 2019 e em 2021, existiu saldo reprogramado do exercício anterior.

Em relação ao investimento de cunho municipal, no município C, em dois anos, o valor foi menor que o federal; nos outros dois anos, foi maior, porém com pouca diferença. Já o valor do repasse do FNDE e as despesas liquidadas permaneceram semelhantes.

O Gráfico 2 apresenta a evolução do desempenho da execução do percentual da agricultura familiar sobre os repasses do FNDE para os PAEs.

Gráfico 2 - Desempenho de aquisição da agricultura familiar com recurso do FNDE destinado ao Programa de Alimentação Escolar por ano e por município, a partir da implementação das determinações do artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009



Fonte: Os autores.

Verifica-se, no Gráfico 2, uma tendência de crescimento para o município A. Nos municípios B e C, houve uma variação na porcentagem durante os anos. No entanto, a partir de 2011, os três municípios tiveram evolução para a aplicação mínima de 30% dos recursos federais para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, conforme determina a Lei Federal nº 11.947/2009 (Brasil, 2023b).

A seguir, apresentam-se dados específicos de cada município em relação aos elementos pesquisados.

Município A

A análise dos percentuais de compra da agricultura familiar, desde o atendimento ao artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 (Brasil, 2023b), evidencia que o município A tem se destacado positivamente, pois, ao longo dos anos, teve evolução significativa nos percentuais de compra, conforme dados do gráfico 2. Iniciou as compras da agricultura familiar em 2010, com articulação de diversos sujeitos – representantes da Secretaria de Educação, da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR), do Sindicato de Trabalhadores Rurais e da Secretaria de Administração, através dos Departamentos de Compras, de Licitação e Financeiro. A Secretaria de Educação assumiu a articulação do processo, através da nutricionista (responsável técnica pelo PNAE).

Após a primeira reunião de orientação, agricultores familiares interessados em vender seus gêneros alimentícios para alimentação escolar municipal foram convidados e mobilizados. O primeiro processo de chamada pública se efetivou no ano de 2010, com participação de sete agricultores familiares.

O percentual de compra em relação ao valor recebido do FNDE para a alimentação escolar foi de 8,26%. O município conseguiu se adequar ao estabelecido no artigo 14 da nº 11.947/2009 a partir do ano de 2012 e tem utilizado 100% do recurso federal para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar desde o ano de 2019, além de ter investido recursos municipais para essa compra.

É necessário destacar o processo de letramento em gestão pública de alimentação escolar que acompanhou a mobilização dos agricultores familiares. A nutricionista da municipalidade destacou todo o procedimento normativo, de tomada de decisões e de funcionamento da relação entre o PAE e os agricultores, convocando-os também a participar das instâncias de participação e deliberação da política de alimentação escolar, buscando envolvê-los nos processos de gestão do programa. Esse esforço se mostrou válido ao fomentar o sentimento de pertencimento dos agricultores ao PAE e ao diminuir a desconfiança e as inseguranças desses sujeitos frente a uma relação contratual com o poder municipal.

Além do aporte participativo, transparente e desburocratizado oportunizado aos agricultores familiares pela nutricionista da Secretaria de Educação, ocorreu suporte nas propriedades, por meio da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente e da parceria com o IDR. Um dos resultados dessa abordagem democrática e participativa de gestão do PAE foi o bom relacionamento entre os sujeitos: “temos uma boa relação e comunicação com todos os envolvidos” (DIR 06), sendo que “o diálogo é frequente através de reuniões, ligações telefônicas, atendimento presencial e visita à propriedade” (NUT 03).

“O diálogo é muito importante. Vejo sempre acontecendo as reuniões com os agricultores, nas formações com as cozinheiras escolares. Momentos que se discutem a importância da alimentação escolar, as Leis e diretrizes para que, de fato, aconteça dentro do que o Programa propõe, que é uma alimentação saudável” (GEST 01).⁵

As falas dos entrevistados evidenciam que a gestão do PAE tem ocorrido majoritariamente de forma democrática, participativa e de maneira intersetorial.

No ano de 2022, 25 agricultores acessaram o PAE do município A. Os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar nessa municipalidade estão de acordo com o recomendado pela Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020, que prevê, em seu artigo 21, que a aplicação dos recursos no âmbito do PNAE para a aquisição de alimentos deve respeitar alguns critérios: no mínimo 75% dos recursos devem ser destinados à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados; no máximo 20% devem ser despendidos para a aquisição de alimentos processados e ultraprocessados; e no máximo 5% devem ser reservados à aquisição de ingredientes culinários processados (Brasil, 2020). Conforme recomendação, nenhum dos alimentos proibidos são incluídos:

É proibida a utilização de recursos no âmbito do PNAE para aquisição dos seguintes alimentos e bebidas ultraprocessados: refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares, cereais com aditivo ou adoçado, bala e similares, confeito, bombom, chocolate em barra e granulado, biscoito ou bolacha recheada, bolo com cobertura ou recheio, barra de cereal com aditivo ou adoçadas, gelados comestíveis, gelatina, temperos com glutamato

⁵ Por se tratar de relatos dos(as) entrevistados(as), optou-se por, em casos de excertos oriundos das entrevistas, manter o uso das aspas mesmo nas citações diretas longas.

monossódico ou sais sódicos, maionese e alimentos em pó ou para reconstituição (Brasil, 2020, p. 38).

A prefeitura tem participação importante na ampliação do rol de gêneros alimentícios fornecidos, incentivando-a por meio da inclusão de produtos nos cardápios escolares, além do Projeto de Frutíferas, do Projeto de Estufas, do estímulo ao Plantio Direto e de parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e com o IDR. Vale dizer que a organização produtiva dos agricultores permite a inserção em novos canais de comercialização, como mercados varejistas locais e vendas diretas ao consumidor.

O resultado que pode apontar para uma gestão democrática e participativa do PAE no município A está vinculado a uma série de decisões político-gerenciais de convergência de gestores, trabalhadores, conselheiros de alimentação escolar e governantes do município em torno da importância da alimentação escolar, como a utilização de 100% de recursos federais para alimentação escolar na compra da agricultura familiar, a oferta de kits de alimentação escolar a todos os alunos da rede municipal de ensino durante o período da pandemia de covid-19 (quando os alunos não tiveram aulas presenciais), a realização de projetos de educação alimentar e nutricional nas unidades de ensino; e a atualização e a aprovação das prestações de contas pelo Conselho de Alimentação Escolar. Conforme o presidente de um conselho, é “tudo muito organizado. É exigido bastante que se cumpram as normas” (CONS 01).

No entanto, ainda há obstáculos para os agricultores em relação às intempéries do clima, como temperaturas extremas e pragas com difícil controle: “Nossa região está com muitas pragas, insetos que não têm combate, e o clima não tem ajudado” (AG 03); “Falta de mais assistência, pois tem coisa que não sabemos muito lidar como certos bichos e pragas” (AG 07).

A maior dificuldade citada pelos gestores e pelos representantes da ATER é a resistência em aderir às orientações em relação à diversificação de produção e à organização dessa produção, pois “o potencial de produção eles têm, mas precisa organizar melhor o processo produtivo. Existe resistência da parte deles em seguir o que recomendamos” (ATER 03). Apesar disso, a maioria dos entrevistados realçou as vantagens trazidas pelo PNAE. Os agricultores destacam a garantia de produção criada pelo programa, o que resulta no aumento da renda familiar: “pelo financeiro, social, pela sustentabilidade e dedicação nossa de quem planta. É comprada uma boa variedade, se valoriza o nosso produto, somos bem atendidos” (AG 24). Os gestores observam o fomento à agricultura local e a valorização da agricultura familiar.

Em relação às mudanças na alimentação escolar com a inclusão de produtos da agricultura familiar, os relatos de diretoras e cozinheiras escolares reiteram a melhora na diversificação e na qualidade dos cardápios escolares: “Mudou bastante, principalmente nos tipos de alimentos recebidos. O cardápio ficou melhor” (COZ 21), ou seja, “dá muita diferença, são mais frescos. Muito mais sabor” (COZ 06).

Ainda nessa perspectiva, a articulação institucional mostrou-se consistente e bem-sucedida, com atuação principal de nutricionistas, conforme as falas de alguns sujeitos entrevistados:

“O nutricionista leva todo conhecimento do Programa de Alimentação Escolar aos agricultores, como tem que ser a entrega desses alimentos, como o agricultor deve ter os cuidados na entrega. Faz também toda a orientação do processo de credenciamento dos agricultores para o Programa” (GEST 01).

“A nutricionista é a principal parte. Vamos dizer assim: é o coração desse projeto” (GEST 02).

“Não sei se é assim em todos os municípios, mas não tenho nada a me queixar; se faz tudo pelo agricultor, a nutricionista nos estimula, liga, avisa. Eu mesmo não me preocupo com prazo de nada, porque somos sempre avisados” (AG 23).

O protagonismo dos nutricionistas em todas as etapas do processo de compra (mapeamento, elaboração de lista de produtos, elaboração do cardápio, pesquisa de preço, elaboração do termo de referência, divulgação) se configura como uma das abordagens estratégicas de gestão dos PAEs (Kroth; Zonin; Giombelli, 2021). Sua interação com a agricultura familiar é de suma importância para o sucesso do mercado institucional do PNAE (Fanin; Fanin, 2021).

Em suma, as potencialidades verificadas na municipalidade A estão relacionadas às estratégias nos arranjos institucionais, à importância dada ao PAE e à agricultura familiar pela gestão municipal e ao engajamento e coalizão dos sujeitos envolvidos, sejam eles governamentais, representados pela sinergia entre diversas secretarias e instituições, ou não governamentais, com participação ativa de agricultores, conselheiros e população usuária, resultando em um aproveitamento mais democrático dos recursos públicos e dos processos de gestão do PAE.

Município B

O município B, que possui o dobro dos alunos do município C, utilizou, em média, 50% do recurso federal recebido de 2019 a 2022 para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PAE. Iniciou seu primeiro processo de compra da agricultura familiar para alimentação escolar em 2010, através da articulação entre o município e o IDR. Já na primeira chamada pública, atingiu os 30% de investimento do recurso federal, com seis agricultores familiares participantes. O município manteve os percentuais de aquisição da agricultura familiar de 30 e 40% até 2016. Em 2017, com o aumento de agricultores familiares participando (10), o percentual foi para 52,94%.

No entanto, no ano de 2021, não atingiu o mínimo de 30% dos repasses do FNDE para aquisição de produtos da agricultura familiar, o que possivelmente é explicado pelo período de pandemia de covid-19. Nesse contexto, outro dado importante é que, no ano de 2020, o município ainda se manteve dentro do percentual, porém não utilizou todo o recurso recebido pelo FNDE, com a reprogramação do saldo para o ano subsequente.

Esse contexto aponta a caracterização de dificuldades, como a falta de aprimoramento na gestão do programa e de pactuação e coalizão de sujeitos e a não entrega de kits de alimentação escolar para todos os alunos da rede municipal de ensino durante o período de pandemia, diminuindo as compras da agricultura familiar e agravando o risco de insegurança alimentar e nutricional entre os estudantes.

Nesse município, a gestão do PAE está centralizada na Secretaria de Educação. O processo de compra se inicia com a composição do cardápio e a definição da pauta elaborada por uma nutricionista, mediante mapeamento feito pela própria profissional em reunião com agricultores familiares. Na etapa seguinte, é realizado o orçamento – ainda a encargo da nutricionista, que encaminha a pauta para setor de compras da Prefeitura, a fim de realizar a chamada pública. Nesse período, essa profissional mobiliza os agricultores para fomentar a sua participação e os auxilia na elaboração dos projetos conforme o interesse deles. Por fim, com o processo de compra finalizado e homologado pelo setor de compras e licitação, a nutricionista faz os pedidos de acordo com a necessidade de cada unidade escolar, e os agricultores familiares entregam os produtos diretamente nas unidades de ensino.

Percebe-se um esforço da nutricionista para aumentar a pauta alimentar e o investimento na alimentação escolar. No entanto, a articulação com a Secretaria de Agricultura e com o IDR é inexistente. Essa prática de gestão do PAE, fragmentada e desarticulada das demais secretarias e instituições, parece ter implicações negativas e vai na contramão da orientação democrático-participativa de gestão.

Entre as dificuldades citadas, nota-se:

“A dificuldade que encontrei foi o valor baixo do projeto de alguns produtores. De forma geral, funciona bem. Outra dificuldade que presenciei foi o corte de gastos. Outro ponto que precisa ser melhorado é a porcentagem do gasto da verba do FNDE com agricultura, pois a quantidade que é direcionada não está atendendo à demanda” (NUT 01).

Nesse sentido, infere-se que, mesmo que a nutricionista do município tenha assumido o protagonismo na gestão do PAE, o programa precisa da cooperação e da gestão compartilhada de diferentes sujeitos, necessários ao alcance de melhores resultados do PAE. Para Schwartzman e Nogueira (2021), um Programa de Alimentação Escolar bem planejado e executado envolve a cogestão de diversas entidades do poder local e o entendimento de que a escola é um espaço estratégico de materialização do direito humano à alimentação adequada e saudável. Portanto, uma gestão efetiva do PAE demanda mobilização e organização política. A cogestão ou gestão partilhada intersetorial não foi observada no município B.

Além disso, há, ainda, aspectos relacionados à operacionalização da compra que também se apresentam como dificuldades à expansão do PAE junto aos agricultores nessa municipalidade. Um deles diz respeito à ausência de garantia da compra do projeto na íntegra, o que também pode estar relacionado à instabilidade institucional devida à troca constante de gestores e nutricionistas e/ou conflitos político-partidários que fragilizam o funcionamento do PAE:

“O município tem muitos problemas, então não podemos contar com ele. O poder público entra e sai e continua desorganizado. Não há um incentivo” (AG 05).

“Bom, temos mais fragilidades que potencialidades: falta de mão de obra, acompanhamento técnico, a falta de maquinário para recuperação de solo, preços baixos. Tudo depende muito do prefeito. Não há uma garantia de continuidade do programa e na garantia de um percentual de venda” (AG 06).

“A demanda é pequena no município. Sobra muito produto dos agricultores sem conseguir vender” (AG 04).

Para Kroth *et al.* (2021), fatores como esses acabam por desmotivar a participação dos agricultores familiares no programa, pois há constante incerteza sobre a compra dos gêneros alimentícios cultivados. Essas incertezas também resultam em dificuldades em relação à organização produtiva e à diversificação, o que é percebido pela lista de gêneros alimentícios adquiridos para alimentação escolar da agricultura familiar local em 2022 no município B: abobrinha, acelga, alface, biscoito caseiro, carne bovina de primeira, carne bovina de segunda, cebolinha, cenoura, cuca, mandioca, macarrão caseiro, morango, pão caseiro, repolho e salsinha. Apesar de se enquadrarem na recomendação da Resolução Federal nº 06, de 08 de maio de 2020, para aquisição da agricultura familiar com recurso federal para a alimentação escolar (Brasil, 2020), os 15 itens adquiridos se caracterizam pela baixa diversidade. Além disso, mesmo adquirindo carne, de maior valor, percebe-se que há dificuldade em ampliar o percentual de compra.

Essa preocupação não foi citada apenas pela nutricionista e pelos agricultores familiares, mas também pelos gestores e pelo conselheiro do CAE:

“Se tiver que melhorar é a questão da diversificação. Falta assistência técnica. Poucos produtores participando” (GEST 01).

“Falta incentivar mais os produtores. É certeza que iríamos fazer as compras dos produtos” (GEST 02).

“A estruturação dos agricultores pode estar melhor. Uns já estão à frente, mas o problema que são poucos” (CONS 01).

Por isso, é possível apontar a importância de estabelecer intersetorialidade e compartilhamento da gestão do PAE, como o papel central da Secretaria de Agricultura em mobilizar e dar maior apoio técnico à participação de agricultores familiares: “Não ganhamos estrada e nada. Não há incentivo. Falta auxílio de um técnico também” (AG 01).

Nesse sentido, a execução técnica com base em uma visão ampla de gestores é indispensável para a aquisição da agricultura familiar (Garcia; Carniatto; Grandi, 2018). Do mesmo modo, a ATER poderia ser um diferencial para que os agricultores familiares desenvolvessem as ações necessárias para o acesso ao programa (Balem; Fialho; Silva, 2016). Fanin *et al.* (2023) apontam que as ações de ATER para esse público auxiliam o aumento e a diversidade de alimentos entregues, favorecendo o escalonamento da produção destinada ao PNAE.

Apesar das dificuldades, os agricultores familiares entrevistados consideram que a sua contribuição à alimentação escolar é importante e se mostram motivados a continuar:

“Eu me acho importante. É gratificante levar meu produto nas escolas. Contribuo com as crianças com um alimento bom” (AG 07).

“Tudo é gratificante. Cada dia melhora a horta. Estou alimentando as crianças. Preciso do dinheiro também. Tudo é bom. Quando tem elogio, anima. Quando o produto é bom é um incentivo para nós também” (AG 03).

Além da percepção positiva dos agricultores familiares, os sujeitos envolvidos no preparo e no consumo dos alimentos, como as cozinheiras e os diretores escolares, fornecem relatos que reiteram a importância e a qualidade dos gêneros alimentícios adquiridos para alimentação escolar dessa municipalidade: “São produtos daqui, mais naturais, sem agrotóxico, bem embalados e higienizados” (COZ 07); “Sim, os produtos são de qualidade; os produtores são caprichosos. Somos parceiros” (DIR 01).

As entrevistas analisadas permitem identificar que há motivação por alguns sujeitos, sobretudo os produtores rurais e os membros da comunidade escolar, os quais visualizam o potencial para produção de alimentos. No entanto, não há sinergia e cooperação entre os sujeitos da gestão do PAE, especialmente entre secretarias, além da existência de questões institucionais de gestão da política local, como a grande rotatividade de gestores e nutricionistas, a incipiência de controle e participação social e a assistência técnica insuficiente aos produtores.

Município C

O município C tem o menor volume de recursos recebido do FNDE para o PAE, devido ao menor número de alunos em sua rede de ensino. Entre os anos de 2019 e 2022, utilizou, em média, 66% do recurso federal recebido para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar local.

Essa municipalidade iniciou o processo de chamada pública da agricultura familiar para alimentação escolar em 2011, por meio da articulação da Secretaria de Educação e da Secretaria de Agricultura. A chamada contou com seis agricultores familiares e atingiu 25,34% do recurso recebido pelo FNDE. A partir de 2012, atingiu o percentual exigido pelo artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 (Brasil, 2023b).

O município apresentou redução do percentual de compras em 2014, com 31,07%. Por outro lado, teve seu maior percentual de compras em 2017, atingindo 95,32% de utilização do recurso do FNDE para o PNAE, com aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Também teve redução significativa da utilização do recurso federal para alimentação escolar em 2021, o que foi ocasionado pela pandemia de covid-19, quando as compras para os PAEs se desestabilizaram e ocorreu o contingenciamento de gastos sociais por parte dos três níveis do Estado.

No ano de 2022, o município conseguiu aumentar o percentual de compra e contou com nove agricultores familiares acessando o PAE, com uma pauta de 20 tipos de gêneros alimentícios (abobrinha, alface, beterraba, biscoito caseiro, broa de milho, cheiro verde, cenoura, chuchu, couve-flor, couve manteiga, cuca, mandioca, limão, melado, mexerica, macarrão caseiro, milho verde, pão caseiro, repolho e tomate), em consonância com as recomendações do artigo 21 da Resolução Federal nº 06, de 08 de maio de 2020 (Brasil, 2020). No entanto, ainda há espaço para ampliar as compras locais, pois o recurso federal não está sendo utilizado integralmente em compras de insumos produzidos pela produção agrícola familiar do município.

O motivo para essa fragilidade, de acordo com os gestores, é a necessidade de “fazer produzir. Falta adequação do agricultor familiar. Muita resistência em participar de cursos e reuniões. Esperam muito do poder público. Eles precisam confiar mais em si” (GEST 02). Para a ATER, o obstáculo é “fazer eles fazerem. Eles esperam de nós, além das orientações. Querem que vamos na casa fazer o trabalho, muitas vezes, ainda disponibilizar o recurso” (ATER 01).

No município C, aparentemente, ocorre um maior distanciamento entre os sujeitos governamentais e produtores rurais, com a quase inexistência de canais institucionais de gestão e compartilhamento de informações do PAE.

Na visão do nutricionista do município, “a dificuldade está na adesão e continuidade dos agricultores familiares no PNAE. Muitos desistem, e há resistência em participar” (NUT 01). Para os agricultores, “a dificuldade está na relação. Temos pouco incentivo” (AG 01), “o PAE poderia se comprar mais” (AG 06) e a “venda é pequena. Produzimos mais que vendemos” (AG 07). Um dos agricultores comenta que é necessário “um trabalho mais coletivo. Entender todos os lados” (AG 04).

De acordo com Triches *et al.* (2018), o baixo volume de compras é um fator para a falta de interesse por parte dos agricultores familiares em aderir ao PAE e faz com que esse mercado, muitas vezes, não seja atraente, acarretando custos de transação significativos para os agricultores. Costa, Amorim Júnior e Silva (2015) apontam que essa baixa oferta está relacionada à gestão do programa pelos municípios, a qual deve contemplar ações de suporte administrativo e de ATER.

Para os conselheiros de alimentação escolar, uma das dificuldades “é que o dinheiro é pouco” (CONS 01), argumento também presente nas narrativas das cozinheiras e diretoras: “Sempre há algumas controvérsias, mas no final se entende. Soubesse o que precisa, penso que a alimentação precisaria de melhoras nos itens. Às vezes, é só pão” (COZ 04).

“O dinheiro que vem é pouco, mas temos um apoio bom da gestão. E esse apoio é bom porque precisamos trabalhar juntos. Mas, às vezes, temos que puxar.

Se os agricultores tiverem o interesse, nós estamos aqui para apoiar e tudo se concretiza, então, fica satisfeito os dois lados” (DIR 01).

É importante mencionar que o recurso federal pode ser investido em sua totalidade na agricultura familiar. O aumento dos valores *per capita* repassados pelo FNDE em 2023 pode representar um potencial para o investimento desse recurso. O investimento na execução do PAE pode fortalecer o interesse e repercutir sobre a organização produtiva dos agricultores familiares, de forma a ampliar a variedade dos produtos destinados ao programa. Porém, falta estabelecer um processo de compartilhamento de responsabilidades, poder e informações com os agricultores familiares.

Como efeitos positivos, vale citar que os gestores afirmam a importância da compra da agricultura familiar: “É uma forma de valorizar e reconhecer o trabalho dos produtores rurais, os quais fornecem produtos de qualidade para nossas crianças e jovens” (GEST 01); “Eles ofertam produtos de qualidade, segurança e, assim, ampliam a sustentabilidade” (GEST 02). Portanto, percebe-se que pode existir uma relação de parceria entre as secretarias, o que representa um potencial para as alianças de intervenção intersetorial e cooperada entre as políticas públicas diretamente envolvidas no PAE.

Outro aspecto da gestão do PAE que precisa ser evidenciado nesse município é a importância do nutricionista na gestão do programa “em todas as etapas. Até orçamento é tudo comigo” (NUT 01). Mesmo assim, é preciso observar que, durante os últimos anos, houve trocas de nutricionistas na municipalidade. Como esses profissionais atuam como articuladores e gestores da ampla maioria dos processos político-gerenciais do PAE, sua ausência ou substituições constantes podem ocasionar rupturas nas relações entre os sujeitos e a fragmentação institucional do PAE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE é uma política pública que permite mecanismos de intervenção distintos dependentes de formas de gestão distintas e busca garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável entre estudantes de todos os anos e níveis da Educação Básica e do Ensino Médio, incluindo a Educação de Jovens e Adultos. A análise das trajetórias e práticas de gestão para a implementação do artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 indica que as estratégias e os arranjos institucionais de gestão pública local são fundamentais para a efetiva execução do Programa de Alimentação Escolar nos municípios.

Desse modo, a partir das experiências analisadas, percebem-se diferenças expressivas entre as práticas de gestão do PAE nos municípios pesquisados. No município A, observou-se sinergia entre os sujeitos, intersetorialidade de ações e dos processos decisórios, gestão compartilhada, plena utilização de recursos destinados ao PAE, cogestão, mobilização dos agricultores familiares, compromisso do poder executivo local, valorização do protagonismo dos profissionais de Nutrição e controle social ativo, existindo uma coalizão de sujeitos comprometidos com a efetivação do PAE. Essas práticas apontaram para uma gestão pública democrático-participativa. Assim, o PAE tem um papel significativo na promoção do direito humano à alimentação escolar e a SAN dos estudantes. Isso ocorreu mesmo durante a pandemia de covid-19. O município A foi o que mais materializou essas práticas de gestão orientadas à garantia do direito humano à alimentação no espaço escolar.

No entanto, quando o processo gerencial do PAE se afasta dessas práticas democrático-participativas, como ocorre sobretudo nos municípios B e C, evidenciou-se fragmentação institucional,

concentração de poder decisório na Secretaria de Educação – negando a gestão compartilhada e intersetorial do PAE –, baixa utilização dos recursos financeiros do programa e pouca adesão dos agricultores familiares, o que tem uma relação direta com a pequena diversidade de alimentos fornecidos e a baixa oferta de assessoria técnica. Outras fragilidades observadas nos municípios B e C são determinadas por conflitos da política local, como a grande rotatividade de gestores ou de profissionais centrais ao funcionamento do PAE, como é o caso dos nutricionistas, a baixa utilização dos recursos financeiros do repasse federal, a ausência de contribuição financeira municipal ao PAE e o desconhecimento e a frágil mobilização dos agricultores familiares para participar desse programa.

Assim, no município A, percebe-se a coalizão entre os sujeitos: os agricultores familiares se comprometem a produzir e a entidade executora se obriga a comprar, criando uma percepção de segurança para produtores rurais e demais sujeitos. Os gestores, os representantes da ATER e os nutricionistas ofertam suporte técnico aos agricultores. As diretoras e cozinheiras apoiam o processo. No município B, o ponto essencial diz respeito à falta de aprimoramento na gestão do PAE, assim como na pactuação e coalizão de sujeitos. Já na municipalidade C, é necessário o compartilhamento de responsabilidade com o poder público e sociedade civil, sendo que há, na localidade, um conselho de controle social do PAE inoperante e com funções unicamente burocráticas.

As experiências analisadas também corroboram a concepção crítica de gestão e de políticas públicas, que não separa as práticas gerenciais do contexto político, das relações de poder e da natureza burguesa do Estado. Por exemplo, o município A desenvolveu práticas de gestão pública democrático-participativa dentro de um cenário político local de estabilidade institucional e de priorização do poder executivo local acerca do PAE. Esse município viabilizou condições materiais e força de trabalho de um profissional de nutrição para a realização do programa, deu abertura às pactuações intersetoriais entre secretarias e legitimou os canais de comunicação entre gestão e agricultores familiares. Dessa forma, explorou as possibilidades de democratização da política pública de alimentação escolar, priorizando as demandas por Segurança Alimentar e Nutricional da comunidade escolar e reconhecendo que o PAE é essencial para a efetivação do direito humano à alimentação saudável e nutritiva. Sendo assim, a concretização de práticas de gestão democrático-participativa são estratégias condicionadas às relações de poder e, portanto, não suprimem as contradições presentes no Estado e nas políticas públicas.

Essas boas práticas de gestão pública, quando publicizadas, criam a possibilidade de outros municípios construírem parâmetros mais avançados de práticas de gestão do PAE, visualizando as potencialidades reais desse programa e a importância que ele assume, tanto para a comunidade escolar, que tem o PAE como locus de materialização do direito humano à alimentação, quanto para os agricultores familiares, que podem contar com o PNAE como um espaço de inclusão produtiva, fortalecendo o projeto coletivo da alimentação saudável.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; ASSAD, S. S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 68-81, jul. 2013.

BACCARIN, J. G.; TRICHES, R. M.; TEO, C. R. P. A.; SILVA, D. B. P. Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 55, n. 1, p. 103-122, jan./mar. 2017.

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

BALESTRIN, E. L. B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

BARBOSA FILHO, E. A. **Coalizão de forças, discursos e conflitos: uma análise do gerencialismo na gestão do consórcio público intermunicipal de saúde do Sertão do Araripe pernambucano (CISAPE)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

BARBOSA FILHO, E. A. **Gerencialismo na gestão intergovernamental do SUS: uma análise da experiência do Consórcio Público intermunicipal de saúde do Sertão do Araripe Pernambucano (CISAPE)**. v. 1. 1. ed. São Luís: Expressão Feminista, 2021.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera Leis; revoga dispositivos Medida Provisória; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 2, 16 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023. Altera o artigo 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição 162, seção 1, p. 7, 24 ago. 2023b.

BRASIL. Resolução n. 06 de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição 89, seção 1, p. 38, 12 maio 2020.

BRASIL. Resolução nº 02, de 10 de março de 2023. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição 49, seção 1, p. 38, 13 mar. 2023a.

BRASIL. Resolução nº 21, de 16 de novembro de 2021. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição 214-A, seção 1 - Extra A, p. 1, 16 nov. 2021.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

COSTA, B. A. L.; AMORIM JÚNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 53, n. 1, p. 109-126, jan./mar. 2015.

ENGELS, F.; KAUTSKY, K. **O socialismo jurídico**. 2. ed. Tradução: Lívia Cotrim e Márcio Naves. São Paulo: Boitempo, 2012.

FANIN, E. L. B. B.; FANIN, M. O nutricionista: interação com agricultura familiar. **Brazilian Journal of Development**, São José dos Pinhais, v. 7, n. 11, p.105859-105864, nov. 2021.

FANIN, E. L. B. B.; LOPES, M. R. C. A.; MARQUES, A. B. G. M.; SANTOS, T.; FERREIRA, R. S.; ZONIN, W. J. Percepção dos agricultores familiares inclusos no PNAE em relação à ATER em Capitão Leônidas Marques, Paraná. **Revista Macambira**, Serrinha, v. 7, n. 1, p. e071001, 2023. DOI: 10.35642/rm.v7i1.797. Disponível em: <https://revista.lapprudes.net/RM/article/view/797>. Acesso em: 10 nov. 2024.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática na análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GARCIA, J. N.; CARNIATTO, I.; GRANDI, A. M. Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento de garantia do direito humano à alimentação adequada e sua contribuição ao desenvolvimento rural sustentável. **Revista Geo Pantanal**, Corumbá, n. 24, p. 147-162, jan./jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 10 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: principais resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 10 set. 2023.

JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 31-48, 1999.

KROTH, D. C.; ZONIN, V. J.; COLETTI, T.; SIMÕES, W.; DENTZ, E. V. Análise da operacionalização da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar por parte dos municípios: o caso do PNAE em três microrregiões do oeste catarinense. In: ZONIN, V. J.; KROTH, D. C. (Orgs.). **Juventude rural e sucessão na agricultura familiar**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2021. p. 105-132.

KROTH, D. C.; ZONIN, V. J.; GIOMBELLI, G. P. O protagonismo do profissional nutricionista para a efetividade do PNAE. In: ZONIN, V. J.; KROTH, D. C. (Orgs.). **Juventude rural e sucessão na agricultura familiar**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2021. p. 309-332.

PACOBAYHA, F. M. M. Por um Sistema Nacional de Alimentação Escolar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 jul. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/07/por-um-sistema-nacional-da-alimentacao-escolar.shtml>. Acesso: 10 nov. 2023.

SANTOS, S. R.; COSTA, M. B. S.; BANDEIRA, G. T. P. As formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, Bogotá, v. 18, n. 2, p. 311-322, abr. 2016.

SCHWARTZMAN, F.; NOGUEIRA, R. M. **Alimentação escolar como estratégia para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Memnon, 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Extrato DAP**. Brasília, DF: SEAD, [202-]. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em: 10 maio 2022.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15-38.

SPERANDIO, N.; MORAIS, D. C. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**,

Campinas, v. 28, p. e021006, 2021. DOI: 0.20396/san.v28i00.8661396. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661396>. Acesso em: 10 nov. 2024.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; FIGUEREDO, O. A. T.; FÜHR, A. L.; MOSSMANN, M. P.; SILVA, D. B. P.; HECKLER, D.; TEO, C. R. P. A. Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. *In*: PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (Orgs.). **Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais**. Chapecó: Editora UFFS, 2018. p. 91-105.

TUDE, J. M. **Gestão de políticas públicas**. 1. ed. Curitiba: IESDE BRASIL/AS, 2015.

VELOSO, N. Sustentabilidade na política de alimentação escolar: uma análise a partir da experiência na América Latina e no Caribe. *In*: SCHWARTZMAN, F.; NOGUEIRA, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar como estratégia para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Memnon, 2021. p. 28-47.

YIN, R. K. **Applications of Case Study Research**. Thousand Oaks: Sage, 2011.