

Rita Inês Paetzhold Pauli¹
Jéferson Réus da Silva Schulz²
Bruna Tadielo Zajonz³
Kelen Steindorff⁴

Análise comparativa do desenvolvimento do PNAE entre as escolas estaduais e municipais de Santa Maria (RS) à luz dos elementos potenciais da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Introdução

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

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui-se em uma política pública na área de segurança alimentar e nutricional, tendo seu início no Brasil na década de 1950 (CASTRO *et al.*, 2014). Este Programa de suplementação alimentar é o mais antigo, de maior abrangência, continuidade e longevidade do país, sendo referido como a política pública mais duradoura no cenário brasileiro na área de segurança alimentar e nutricional, com atendimento universalizado (MARQUES *et al.*, 2014; CANIELLO; CANIELLO; MELO, 2016; CORREA *et al.*, 2017).

¹ Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professora do programa de Pós-graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGED/UFSM) do Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (DERI/UFSM) e Coordenadora do Grupo de Pesquisas do CNPQ Desenvolvimento, Inovação Social, Governança e Sustentabilidade (DISGOS). E-mail: rita.pauli@gmail.com.

² Mestre em Engenharia de Produção pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSM. E-mail:jefersonschulz@gmail.com.

³ Mestre em Extensão Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail:brunabtz@gmail.com.

⁴ Bacharela em Ciências Econômicas pela UFSM. E-mail: steindorff.kelen@gmail.com.

Desde a sua implementação inicial, o PNAE passou por diversas alterações de nome, de vinculação institucional e de estratégias (SANTOS *et al.*, 2007). Com a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, criou-se um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local e/ou regional por meio da reformulação do Programa, objetivando promover a agricultura familiar no Brasil (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014). A partir desse ano, o PNAE apresenta características que se sobrepõem ao objetivo mais restrito de uma política de suplementação alimentar para os escolares e assume o caráter de uma importante política pública de desenvolvimento (BALEM; FIALHO; SILVA, 2016). Em seu conjunto, portanto, preconiza o desenvolvimento social, o econômico, o ambiental e o educacional.

O PNAE apresenta o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante a sua permanência em salas de aula de creches, pré-escolas, escolas do Ensino Fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos (CASTRO *et al.*, 2014). É importante frisar que o Programa considera a necessidade de aproximação dos cardápios da alimentação escolar aos hábitos alimentares do público-alvo como uma ação estratégica que visa favorecer o consumo das preparações servidas, buscando, sobretudo, a preservação da cultura desses hábitos alimentares (PAIVA; FREITAS; SANTOS, 2016). Esse modelo de política específica é justificado por sua capacidade de responder a problemas nacionais de segurança e de soberania alimentar, redução da pobreza e geração de emprego e renda (SABOURIN *et al.*, 2015).

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

O PNAE, desde que foi instituído, passou por uma série de alterações no seu arcabouço legal e, na atual conjuntura, busca ofertar a alimentação escolar tendo em vista garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada sob a ótica do respeito à diversidade cultural (PAIVA; FREITAS; SANTOS, 2016). Com relação a esse aspecto, o Programa manteve seu foco na suplementação alimentar de escolas públicas ou filantrópicas conveniadas, justificando-se, portanto, pela oportunidade de garantir aos escolares o acesso a uma melhor alimentação, de forma permanente e,

assim, contribuir positivamente no desempenho escolar e na redução da evasão (SANTOS *et al.*, 2007). Com efeito, o PNAE pode ser considerado um programa que atua na promoção da segurança alimentar para um grupo social prioritário (SANTOS *et al.*, 2007).

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

Os objetivos desse estudo privilegiam dois níveis analíticos e complementares: i) comparar as variáveis relevantes da operacionalização do PNAE nas escolas das redes estadual e municipal de Santa Maria (RS); ii) à luz desses elementos analíticos e de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais, inferir sobre a capacidade desse Programa em promover a sustentabilidade em nível local.

Portanto, parte-se do pressuposto de que as diretrizes do Programa, quando praticadas de forma plena, têm a capacidade de atuar nos seus principais pilares: a segurança alimentar e nutricional. Explicitamente, o PNAE, ao preconizar em suas diretrizes mais recentes a merenda escolar com produtos frescos, livres de agroquímicos, articula-se aos objetivos da segurança alimentar e nutricional que enfatiza os aspectos qualitativos dos alimentos para a população mundial. A observância de todos os elementos caracterizadores das intersetorialidades do PNAE permite tangenciar um escopo analítico ampliado que reúne as dimensões econômica, social e ambiental, sendo o Programa, também, um instrumento de inclusão social, progressão econômica e educação ambiental.

O artigo está estruturado em cinco seções. A primeira delas, essa introdução. A segunda seção apresenta o marco teórico do trabalho, em que se aborda a política pública direcionada à alimentação e a segurança alimentar e nutricional pela ótica da sustentabilidade. A terceira seção é dedicada aos procedimentos metodológicos que norteiam o estudo. Na quarta, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Por fim, na quinta, apresenta-se as considerações finais do trabalho realizado.

Políticas públicas no setor agrícola e gestão da merenda escolar por meio de programas governamentais

O conceito de política pública não é inequívoco, uma vez que oscila conforme o *approach* político-social e o contexto particular ao qual ele se aplica. Este se materializa a partir de programas ou projetos que determinam ações específicas do Estado (PASE, 2012). As políticas públicas são caracterizadas pelas suas diretrizes e seus formatos de gerenciamento, realizados pelos agentes envolvidos nos procedimentos operacionais. Estas são identificadas com base em princípios norteadores que visam atender a metas específicas que, no caso do PNAE, consistem em fornecer aos escolares uma alimentação saudável, segura e nutritiva, conforme os princípios basilares da SAN e - a partir de 2009 - criar um mercado institucional para os produtores rurais.

Em um contexto mais geral, no período recente, instituiu-se um novo marco nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade, sendo criados espaços de participação social e a emergência de atores políticos reconhecidos como sujeitos de direito (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Foram institucionalizadas regras e instrumentos de política pública que subjazem às condições socioeconômicas da população, principalmente a rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014). No que concerne ao PNAE, suas diretrizes incluem o emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino-aprendizagem, a descentralização das ações, a articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo e o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados e preferencialmente orgânicos, produzidos e comercializados em âmbito local pela agricultura familiar ou por empreendedores familiares (ROSSETTI; WINNIE; SILVA, 2016).

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

Uma das ações governamentais definidas no âmbito do setor agrícola, de forma mais abrangente, fundamenta-se na visão que os gestores públicos têm do papel da agricultura na economia e da importância dos atores sociais envolvidos nesse setor. A garantia da segurança alimentar e nutricional e da organização do espaço rural é elemento-chave para o

alcance de uma melhor alocação dos recursos produtivos e para equilibrar as flutuações nos preços e nas rendas (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010). A construção de uma rede de proteção social através da universalização das políticas distributivas é também uma forma de promover um desenvolvimento mais igualitário (MATTEI, 2015).

A importância do PNAE no contexto das políticas públicas e, particularmente, naquelas que englobam a alimentação escolar merece destaque devido: i) a sua longa e ininterrupta história; ii) a abrangência do seu público-alvo; iii) os progressos e aperfeiçoamentos alcançados; e iv) as interfaces e a intersectorialidade dos seus objetivos (TRICHES, 2014). Enfatiza-se que no Brasil as refeições servidas nas escolas públicas são gratuitas, em que os atores institucionais, representados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo Ministério da Educação (MEC), repassam aos estados e municípios os recursos para a execução do PNAE (BELIK; FORNAZIER, 2016).

Os expedientes burocráticos no que se refere à administração dos recursos do PNAE ocorrem de forma diferenciada nas redes de ensino estadual e municipal: i) nas escolas estaduais, a gestão é descentralizada, de modo que os procedimentos gerenciais da merenda escolar são realizados exclusivamente pela escola; ii) nas escolas municipais, a gestão é centralizada, sendo que as prefeituras atuam como gestores dos processos de compra e venda de alimentos por meio das secretarias municipais de educação.

Segurança alimentar e nutricional pela ótica da sustentabilidade

O debate sobre segurança alimentar e nutricional envolve diversos aspectos relacionados ao bem-estar dos indivíduos, uma vez que a SAN e a promoção da alimentação saudável são elementos essenciais para a saúde e a qualidade de vida (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011). Uma definição amplamente aceita e difundida na literatura especializada sobre o assunto encontra-se em Maluf e Menezes (2000, p. 4):

Segurança alimentar e nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos estados nacionais assegurar este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo.

De acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (2004, p. 4):

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

No contexto brasileiro, a SAN constitui um conceito abrangente, de natureza interdisciplinar, em que se pautam questões de acesso a alimentos de qualidade, práticas alimentares saudáveis, técnicas sustentáveis de produção, cidadania e direitos humanos (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). A definição brasileira se destaca por delinear a SAN em termos de qualidade e quantidade de alimentos adequadas para toda a população, de todas as classes sociais, sem excluir, do âmbito de ações requisitadas, as classes menos carentes (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

Além da promoção da sustentabilidade ambiental em um sentido mais amplo, a definição de SAN, em seus desdobramentos mais recentes, enfatiza duas dimensões centrais: i) a dimensão alimentar; e ii) a dimensão nutricional. Justamente em razão da não restrição da SAN apenas a um escopo analítico de redução da fome, mas por incitar os princípios qualitativos da alimentação e assegurar a não interrupção de oferta de alimentos ao longo do tempo, que lhe é conferida uma maior capacidade de promover a sustentabilidade social e ambiental.

A dimensão alimentar visa à produção e à disponibilidade de alimentos que sejam: i) suficientes para atender a demanda; ii) estáveis e continuadas para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais; iii) autônomas, para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos; iv) equitativas, para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas para manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população; e v) sustentáveis do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações (BURITY *et al.*, 2010).

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

O conceito de SAN leva em conta três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no que tange aos alimentos. Pela ótica da quantidade, deve-se considerar, sobretudo, o princípio do acesso aos alimentos, fazendo-se distinção à disponibilidade (BELIK, 2003). Isso está relacionado ao fato de que esses alimentos podem estar disponíveis aos indivíduos, conforme registrado pelas estatísticas oficiais da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO), sem que as populações pobres tenham acesso a eles, seja por problemas de renda, seja devido a outros fatores, como conflitos internos, ação de monopólios ou mesmo desvios (BELIK, 2003).

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

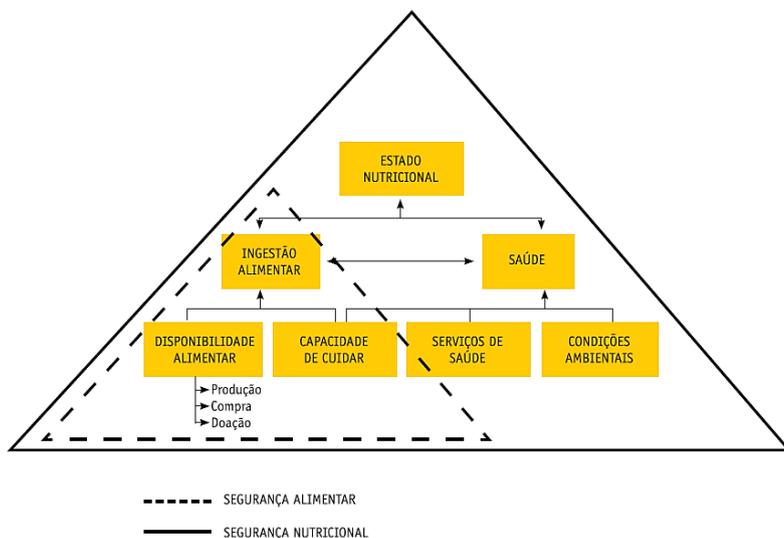
Pela ótica da regularidade, tem-se que a definição de segurança alimentar e nutricional está relacionada ao fato de as pessoas terem acesso constante à alimentação, nutrindo-se ao menos três vezes ao dia, como se passou a conjecturar recentemente (BELIK, 2003). Deve-se considerar, portanto, que uma população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

O debate que gravita em torno da SAN tem englobado temas como a soberania alimentar, o direito humano a uma alimentação adequada e a sustentabilidade alimentar. É sob a égide desses elementos que as discussões relacionadas à construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional vêm sendo construídas. Tal estratégia visa incorporar o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários para o bem-estar do ser humano (BURITY *et al.*, 2010). Deve-se considerar que 51% dos homens e 48% das mulheres brasileiras estão com sobrepeso, problema esse que já atinge um terço das crianças de 5 a 9 anos de idade (TRICHES, 2014).

No âmbito da SAN, a sustentabilidade está relacionada a alguns conceitos elementares, como a preservação do meio ambiente, a não utilização de agrotóxicos e a produção extensiva em monoculturas (BELIK, 2003). Vale ressaltar que os defensores da sustentabilidade são contra a utilização de alimentos transgênicos, isto é, à transgenia (BELIK, 2003). Além disso, a discussão que vincula a sustentabilidade à SAN deve considerar alguns elementos essenciais. Nesse sentido, tem-se que a segurança alimentar e nutricional não depende somente da existência de um sistema que garanta a produção, a distribuição e o consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, mas que também não comprometa a capacidade futura de produção, de distribuição e de consumo (MALUF; MENEZES, 2000).

Quando se associa segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar e direito humano a uma alimentação adequada, existem fatores importantes que não devem ser negligenciados para que se possa garantir a SAN. Dentre esses fatores, podem-se citar, por exemplo, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade social e a sustentabilidade ambiental da produção, além da não reprodução de sistemas capazes de gerar assimetrias e violações de direitos (BURITY *et al.*, 2010).

Figura 1 - Condicionantes da SAN



Fonte: Burity *et al.* (2010).

Conforme a Figura 1, pode-se evidenciar que o estado de segurança alimentar e nutricional é mais amplo que o estado de segurança alimentar (BURITY *et al.*, 2010). Depreende-se disso que a segurança alimentar e a segurança nutricional são como “duas faces da mesma moeda”, uma vez que não se pode garantir uma delas sem garantir também a outra (MALUF; MENEZES, 2000).

Sob essa ótica, há que se considerar que somente será assegurada a segurança alimentar e nutricional por meio de uma participação conjunta entre governo e sociedade, sem que dessa forma os papéis específicos que cabe a cada uma das partes parte sejam diluídos (MALUF; MENEZES, 2000). Com efeito, é necessário que se leve em conta o direito humano à alimentação como primordial, visto que antecede a qualquer outra situação, seja de natureza política ou econômica, pois é parte integrante do direito à própria vida (MALUF; MENEZES, 2000).

Com base nisso, os princípios norteadores de uma política nacional de SAN devem ser compatíveis com os direitos humanos, destacando-se o princípio da soberania alimentar, que implica cada nação ter o direito de definir as políticas que garantam a segurança alimentar e nutricional de seus povos, incluindo o direito à preservação de práticas alimentares e de produção tradicionais de cada cultura (BURITY *et al.*, 2010). Tal princípio está relacionado com o direito de que todos possam participar das decisões políticas de seu país, cujos governantes devem agir de forma livre e soberana em conformidade aos direitos fundamentais dos seus habitantes (BURITY *et al.*, 2010).

É por meio de uma política nacional de SAN, articulada a outros programas e políticas públicas correlatas, como o PNAE, que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada, sem negligenciar o princípio de soberania alimentar (BURITY *et al.*, 2010). Com a reformulação do PNAE em 2009, o Programa não apenas potencializou a promoção de sustentabilidade como também avançou em novas exigências, tais como o fornecimento de uma alimentação saudável e adequada aos escolares durante a jornada de aula (ROSSETTI; WINNIE; SILVA, 2016). Vale destacar que o apoio ao desenvolvimento sustentável, na atualidade, consiste em uma diretriz da alimentação escolar conforme o item V do artigo 2º da Resolução nº 26/2013 do FNDE (ROSSETTI; WINNIE; SILVA, 2016).

O modelo de desenvolvimento perseguido nas últimas décadas, baseado no crescimento econômico, na globalização e na artificialização da natureza, tem provocado efeitos controversos à sociedade e ao meio ambiente (TRICHES, 2014). Ao completar 60 anos de existência, o PNAE tem mostrado que no período recente vem se consolidando como um marco ampliado no âmbito das políticas

públicas no país. A maturidade do Programa vem incorporando as compras institucionais de alimentos orgânicos e agroecológicos, conferindo um histórico de intersetorialidade com potencialidade de impulsionar o desenvolvimento sustentável.

Procedimentos metodológicos da pesquisa

A área de abrangência do estudo realizado compreende o município de Santa Maria, Rio Grande do Sul (RS), um município de porte médio, sendo o quinto mais populoso do referido estado. Santa Maria está localizada no centro geográfico do território gaúcho, ao passo que a microrregião desse município pertence à mesorregião Centro Ocidental do estado.

O estudo empreendido baseia-se na realização de uma pesquisa *in loco* nas escolas estaduais e municipais de Santa Maria (RS). A coleta dos dados primários, realizada por meio da aplicação de um formulário, deu-se de duas formas: i) aplicação do formulário junto aos responsáveis pela realização da gestão e gerenciamento interno relativos à alimentação escolar nas escolas estaduais; e ii) aplicação de um formulário juntos aos responsáveis pela realização da gestão e do gerenciamento interno dos procedimentos relativos à alimentação nas escolas municipais.

As aplicações de formulários foram efetuadas nos anos de 2014 e 2015, sendo que no final do ano de 2016 foram realizadas entrevistas complementares, com o objetivo de atualização de parte das informações relevantes na análise. De forma adicional, o estudo abrange entrevistas semiestruturadas: i) com o representante da Cooperativa Coperterra, a principal instituição que congrega agricultores familiares que fornecem os alimentos para a alimentação escolar ao conjunto das escolas públicas do município de Santa Maria; e ii) com a nutricionista da prefeitura que, além de elaborar os cardápios da merenda escolar das escolas municipais, também tem envolvimento estreito com todas as compras institucionais e com o controle de distribuição dos alimentos às escolas.

Esta pesquisa compreende, além dos aspectos de comparabilidade, a inclusão de uma análise teórica com vistas a incursionar no potencial do PNAE na promoção da sustentabilidade ambiental. Assim, em uma análise em dois níveis gerais e operacionais, é possível antever a proposição central deste estudo: i) verificar como as diretrizes do PNAE são exercidas no município, o que equivale a afirmar de que modo as diferentes formas de operacionalização do Programa vem atendendo aos objetivos que lhe são inerentes: promover a segurança alimentar e nutricional; e ii) observar os delineamentos operacionais e a organização das argumentações, o que possibilita o atendimento dos

objetivos específicos da pesquisa, que compara a operacionalização do PNAE nos aspectos relativos a recursos financeiros *per capita*, qualidade alimentar, infraestrutura das escolas e acesso aos alimentos dentro dos requerimentos do Programa.

No estudo dos requisitos de sustentabilidade, além do potencial de estímulo à educação ambiental no contexto escolar, é abordada a capacidade do PNAE em promover a sustentabilidade via oferta de produtos alimentares pelas cooperativas e agricultores familiares em âmbito local. Isso possibilitaria verificar, mediante um diagnóstico do panorama situacional atual do município, como o Programa se articula com a promoção da sustentabilidade.

Nas escolas estaduais, a coleta de dados perfaz 35,90% do total de escolas que integram o grupo de interesse para fins desta pesquisa no âmbito da rede estadual (14 das 39), sendo as escolas que oferecem os níveis de Ensino Fundamental e Médio. Há, no total, 41 escolas estaduais no município, e deste somatório a amostra contempla 34,15% das escolas.

Nas escolas municipais, fazendo-se distinção entre dois grupos, há que se considerar 77 escolas no total, sendo que dessas 54 oferecem Ensino Fundamental. Desse modo, a amostra satisfaz 11,70% do total de escolas da rede municipal (9 das 77 escolas) e 16,67% das escolas que integram o grupo de interesse para fins deste estudo (9 das 54 escolas de Ensino Fundamental).

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

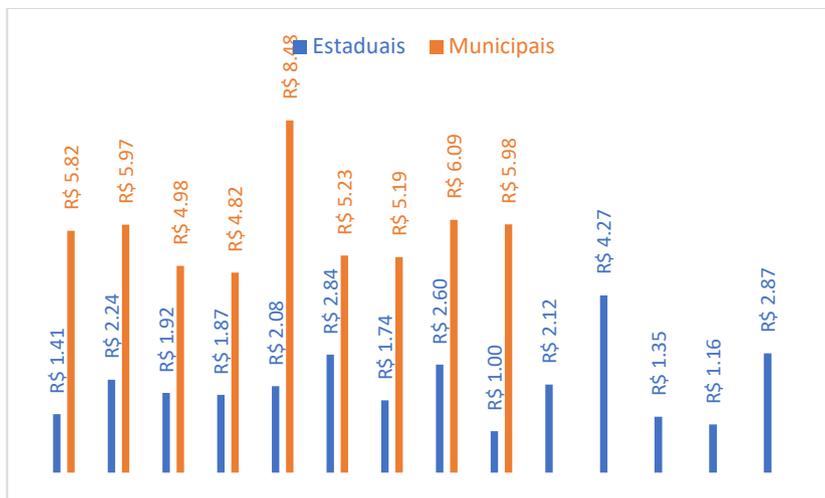
O formulário aplicado apresenta 19 perguntas, distribuídas entre versões abertas e fechadas, sendo construído em eixos temáticos. Tal técnica visa responder ao objetivo da pesquisa, abordando o perfil das escolas, a dinâmica operacional do PNAE e os aspectos relacionados à segurança alimentar e nutricional. Os dados coletados foram selecionados, codificados e tabulados, buscando-se gerar gráficos e tabelas para facilitar a interpretação dos resultados. Para tanto, fez-se uso do *Software Microsoft Office Excel 2016*. Assim, empreende-se uma análise descritiva das duas amostras como forma de estabelecer termos de comparação.

Resultados e discussão

Análise comparativa da dinâmica operacional do PNAE entre as escolas estaduais e municipais do município de Santa Maria (RS)

Realizando-se uma análise puramente descritiva das duas amostras, as escolas estaduais e as municipais, verifica-se que nas municipais os valores monetários *per capita* mensais são superiores aos identificados nas estaduais em todos os casos observados (Figura 2). Percebe-se uma discrepância considerável entre esses valores monetários, uma vez que nem o valor máximo constatado nas escolas estaduais é superior ao valor mínimo observado nas escolas municipais.

Figura 2 – Comparação dos valores monetários *per capita* mensais* da merenda escolar entre as escolas estaduais e municipais



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa (2017).

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

Tendo como base os valores monetários *per capita* mensais da merenda escolar das escolas estaduais e municipais a serem aplicados na aquisição de alimentos pelo PNAE, observa-se que as escolas municipais apresenta valor médio *per capita* mensal superior às escolas estaduais (Tabela 1). Considerando-se a variação absoluta (desvio-padrão), nota-se que os dados da amostra de escolas estaduais estão

mais próximos da sua média do que os dados da amostra de escolas municipais, uma vez que o desvio-padrão da primeira (0,85) é menor do que o da segunda (1,09) (Tabela 1). Pode-se, portanto, observar que entre as escolas municipais há maior variabilidade nos valores monetários *per capita* mensais do que nas escolas estaduais.

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

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

Medidas descritivas	Escolas estaduais	Escolas municipais
Média	R\$ 2,11	R\$ 5,84
Desvio-padrão	0,85	1,09
Coeficiente de Variação	40,54%	18,80%

Fonte: Elaboração própria (2017).

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

Nas escolas municipais, o gerenciamento dos recursos do PNAE é da forma centralizada. Isso implica que a operacionalização do Programa no que concerne aos repasses, à aquisição e à distribuição de alimentos, à elaboração do cardápio e à prestação de contas é gerenciada pela prefeitura municipal. Isso faz com que os gestores escolares se envolvam em menor grau com os aspectos burocráticos inerentes ao Programa. Logo, observa-se um maior nível de

concordância e de satisfação com relação à atuação dos órgãos responsáveis pelo PNAE nessas escolas.

Nas escolas estaduais, os aspectos burocráticos do PNAE são delgados inteiramente aos responsáveis internos pelo gerenciamento da merenda escolar. Portanto, a participação da equipe responsável pelos processos de repasse de recursos, aquisição e distribuição de alimentos, elaboração do cardápio e prestação de contas é integral, *vis-à-vis* às escolas municipais. Isso faz com que o nível de concordância e de satisfação com relação às condições fornecidas pelo Estado seja inferior ao observado nas escolas municipais, uma vez que implica, possivelmente, um acúmulo de atribuições aos gestores escolares pelo seu maior envolvimento com os trâmites administrativos da alimentação escolar.

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

Esse aspecto é importante por não existir, nas escolas visitadas, contratações de funcionários específicos para a realização da prestação de contas e demais procedimentos burocráticos que envolvem o PNAE. Observa-se que, tanto nas escolas municipais como nas escolas estaduais, essa tarefa é de responsabilidade, em menor proporção, dos diretores, e, na maior parte dos casos, exercida pelos vice-diretores das escolas.

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

Figura 3 – Formas de gestão dos recursos do PNAE esquematizadas



Fonte: Elaboração própria (2017).

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

É possível que, também nesse caso, o fator explicativo desses resultados esteja vinculado à forma diferenciada de gestão dos recursos do PNAE, visto que nas escolas municipais o nível de envolvimento acerca dos aspectos burocráticos que demandam maior acurácia no supervisionamento é menor, se comparado às escolas estaduais. Via de regra, as entidades executoras dessas tarefas são aquelas responsáveis por gerenciar a merenda escolar nas escolas municipais, o que não ocorre nas escolas estaduais.

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

quando não atendido. Em termos práticos, representa uma diretriz não contemplada em sua totalidade nas escolas estaduais.

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

Reportando-se aos aspectos infraestruturais, verifica-se que nas escolas municipais não há problemas dessa ordem que impossibilitem a realização do cardápio em conformidade àquele orientado pela equipe de nutricionistas do Programa. Há, contudo, elementos passíveis de melhorias, tanto nas cozinhas como nos refeitórios, para um atendimento mais favorável aos escolares.

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

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

No que diz respeito às escolas municipais, a “insuficiência” infraestrutural não pode ser alegada como fator explicativo de uma maior utilização de produtos industrializados no cardápio escolar. Nessas

escolas, a oferta adequada de alimentos e a inserção mais efetiva dos agricultores familiares ocorrem de forma mais efetiva.

Em 33,33% dos casos, nas escolas municipais, constata-se que alguns produtos perdem qualidade no ato da entrega, o que pode reduzir a qualidade nutricional de alguns alimentos, especialmente as saladas e demais produtos de maior perecibilidade. Esses problemas seriam mais frequentes em períodos de temperaturas mais elevadas, uma vez que as entregas são efetuadas por veículos disponibilizados pela prefeitura municipal, os quais não contam com uma sistema de refrigeração.

A importância de incentivar uma alimentação em conformidade com as diretrizes norteadoras da SAN não pode ser negligenciada, se a ideia é introduzir no cardápio alimentar das escolas uma gradativa reversão de hábitos impostos pela alimentação propagandeada pelas grandes redes transnacionais de consumo de massa, a “dieta fordista”. O alto consumo de produtos industrializados, ricos em calorias e pobres em nutrientes, além de carboidratos simples e açúcares refinados em excesso, consiste em um gargalo para o qual se deve implementar estratégias de incentivo no que se refere ao uso de plantas como alimentação e à sabedoria popular no que diz respeito à sustentabilidade da alimentação (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011).

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

Para as cooperativas, atender a determinados requisitos burocráticos do PNAE (DAP Jurídica)⁵ implica um processo com um grau de dificuldade menor do que aquele com que os produtores rurais se deparam para tal (DAP Física).⁶ Não se pode, entretanto, negligenciar o fato de que há relações de subcontratação específicas, estabelecidas entre cooperativas e agricultores rurais, que podem, evidentemente, ser diferentes daquelas exigidas pelo Programa.

Os requisitos exigidos pelas cooperativas, em relação àqueles exigidos pelo PNAE, fazem com que os agricultores tenham mais facilidade em comercializar seus produtos com as cooperativas do que diretamente com

⁵ Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A DAP Jurídica caracteriza-se como um grupo formal que contempla cooperativas, associações de agricultores familiares, entre outros.

⁶A DAP Física caracteriza-se como um grupo informal que contempla agricultores familiares.

as escolas. Isso pode estar relacionado à existência de distintos graus de exigência entre cooperativas e PNAE. Esses aspectos burocráticos limitam, em alguns casos, o atendimento de modo integral dos pressupostos do Programa, que visa promover a SAN e criar um mercado institucional direto para a agricultura familiar local. Apesar disso, é importante ressaltar que a burocracia implícita nas etapas de compra e venda de alimentos contribui para inibir o comportamento oportunista que pode ser desenvolvido pelos agentes envolvidos, além de assegurar padrões de qualidade necessários ao atendimento da SAN.

O fato de as cooperativas comprarem produtos diretamente dos agricultores e venderem para escolas não pode ser visto como uma forma de proximidade entre produtor rural e escolas. Não se pode negligenciar que há relações de subcontratação específicas entre a cooperativa e o agricultor. As cooperativas visam garantir uma determinada margem de lucro sobre os produtos adquiridos dos agricultores familiares. Isso, contudo, garante um meio de renda para o produtor rural, que prefere as condições de compra e venda estabelecidas pela cooperativa do que não ter um mercado para seus produtos.

É importante destacar, nesse âmbito, a possibilidade de fazer com que o próprio consumo de alimentos se torne uma alavanca para a inserção social produtiva dos setores excluídos (BELIK, 2003). Isso permitiria que as famílias pobres consumissem alimentos produzidos por agricultores e pequenas agroindústrias locais, garantindo que o aporte de renda proporcionado pelos programas sociais gerasse mais renda e emprego nas regiões deprimidas (BELIK, 2003).

O PNAE representa uma oportunidade concreta para que os agricultores familiares e seus empreendimentos coletivos consigam diversificar e escoar a produção, constituindo uma alternativa real de geração de renda e oportunidade de inclusão produtiva para jovens e mulheres (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015). No entanto, o Programa ainda implica um desafio para a legitimação da agricultura familiar no abastecimento de alimentos, tendo em vista que esses produtos não chegam com relevância nas cantinas das escolas públicas nos grandes centros (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015). A baixa adesão aos produtos da agricultura familiar no preparo da merenda escolar é um dos fatores que deve demandar mais atenção por parte das entidades executoras e fiscalizadoras do Programa.

Nas escolas estaduais, os entrevistados apontam como dificuldades mais relevantes em relação à dinâmica operacional do PNAE, fatores relativos, principalmente, aos procedimentos burocráticos intrínsecos ao Programa, tais como: i) atender à legislação e às normas gerais de conduta do PNAE; ii) elaboração da prestação de contas sem auxílio de entidades competentes; iii) infraestrutura inadequada para satisfazer

determinadas normas do Programa, que impossibilita, conforme já mencionado, seguir fielmente o cardápio recomendado; iv) baixo valor monetário para aquisição dos produtos alimentícios pela quantidade de alunos; v) falta de opção para compra dos alimentos, uma vez que as escolas acabam ficando condicionadas a adquirir de supermercados e cooperativas (Cooperterra e Coopercedro).

Depreende-se disso que todos os fatores mencionados não colocam em risco o funcionamento do Programa, contudo dificultam as compras institucionais e sinalizam um distanciamento maior entre escolas e produtor rural. Logo, para promover uma alimentação mais saudável e segura aos escolares, torna-se importante buscar minimizar as consequências dos diferentes tipos de entraves, tanto aqueles que envolvem os processos de compras quanto aqueles que correspondem à otimização do funcionamento apropriado dentro do “espaço” escolar. A falta de uma infraestrutura adequada para a preparação das refeições faz com que o ideal de uma alimentação mais rica em termos nutricionais seja suplantado pela praticidade em oferecer alimentos semi-industrializados e industrializados, como iogurtes industrializados, bolachas processadas, cachorro-quente, achocolatado líquido, entre outros.

Nas escolas municipais, as principais dificuldades em relação à operacionalização do PNAE estão relacionadas, sobretudo, a questões de ordem quantitativa, que limita a oferta adequada de alimentos. Com base nisso, 66,67% dos entrevistados afirmaram que a quantidade de alimentos repassada às escolas é insuficiente para atender ao número de alunos. Outros 33,33% informaram que a forma de gestão deveria ser alterada, passando a autonomia da gerência dos recursos financeiros para as escolas, como ocorre na rede estadual. Dois fatores explicativos podem ser apontados como causas para essa situação: i) o baixo valor monetário aplicado para aquisição de alimentos no âmbito do PNAE; e ii) as dificuldades relacionadas à assimilação dos expedientes burocráticos pelos agricultores familiares.

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

Um dado importante e complementar diz respeito à comparação entre o custo operacional da realização da gestão centralizada e da gestão descentralizada. Em entrevista, um representante da Coopercedro, que

participa dos editais de compra e venda de alimentos do PNAE, informou que a gestão descentralizada é mais burocrática e possui um custo operacional superior em relação à centralizada.

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

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

As dificuldades operacionais e financeiras apresentadas pelas escolas estaduais e municipais caracterizam-se como fatores limitadores para atender aos pressupostos mais gerais da segurança alimentar e nutricional. Reportando-se ao conceito de SAN, pode-se aludir que, conforme informado pelos entrevistados, o acesso regular e permanente dos escolares a alimentos de qualidade, em quantidades suficientes, é restringido pelo baixo valor monetário repassado para a aquisição de alimentos, pelas práticas excessivamente burocráticas intrínsecas aos processos de compra e venda, além das deficiências infraestruturais verificadas nas escolas.

O excesso de burocracia verificado na operacionalização do PNAE é consideravelmente oneroso para as escolas, para os produtores rurais e para os alunos. Isso se reflete na eficiência e na eficácia do Programa em atender integralmente à SAN, que poderia ser melhor praticada se os agricultores tivessem uma inserção mais efetiva no PNAE, possibilitando às escolas, mediante as melhorias infraestruturais necessárias, adquirir produtos *in natura* em maior escala e, assim, ofertar aos escolares uma alimentação mais saudável, segura e nutritiva.

No entanto, os trâmites administrativos se fazem necessários e são ainda mais importantes na medida em que se trata de um Programa fomentado

por recursos públicos. Uma flexibilização excessiva de expedientes burocráticos poderia dar vazão à ocorrência de comportamentos oportunistas dos agentes envolvidos nos processos de compra e venda dos gêneros alimentícios, dada a assimetria de informações presente nas diversas etapas das compras institucionais. Logo, os mecanismos de controle administrativos atuam prospectivamente, inibindo possíveis falhas na governança que poderiam se traduzir via fraudes e desvios de conduta. De todo o modo, reduzir a burocracia ao mínimo necessário para uma dinamização segura dos procedimentos é um desafio que se deve buscar, se a ideia é possibilitar uma inserção mais efetiva da agricultura familiar no processo de compras institucionais.

Outro aspecto importante, concernente ao conceito de SAN no contexto do PNAE, está relacionado ao preparo de alimentos que respeitem a diversidade cultural da região. À medida que nas escolas se passa a adquirir uma quantidade maior de produtos industrializados, conforme evidenciado na pesquisa para o caso das escolas estaduais, deixa-se de adquirir produtos regionais provenientes da agricultura familiar local e das agroindústrias locais. Isso provoca um distanciamento da alimentação dos escolares de cardápios tipicamente culturais.

Reportando-se ao respeito aos hábitos e à cultura alimentar, exige-se que seja considerada a dimensão do patrimônio cultural intrínseca às preferências alimentares das comunidades locais e às suas práticas de preparo e consumo (MALUF; MENEZES, 2000). Sob essa perspectiva, pretende-se compreender e defender tal herança, que é passada de pais para filhos e que possui uma lógica associada às condições ambientais e sociais daquela comunidade, assim como de sua própria história (MALUF; MENEZES, 2000). Isso não implica, necessariamente, que todos os hábitos alimentares sejam sempre saudáveis, uma vez que é preciso que exista um aprimoramento de tais hábitos, quando houver necessidade, sempre visando atender às características específicas desses grupos sociais (MALUF; MENEZES, 2000).

Dessa forma, tanto pela ótica do fomento das práticas alimentares promotoras da saúde dos alunos quanto pela ótica do fortalecimento da agricultura familiar, percebe-se que o PNAE não atende integralmente a um de seus principais pilares de sustentação: a SAN. Isso impacta tanto em aspectos relacionados à saúde nutricional dos escolares quanto na inserção mais efetiva dos produtores rurais nos mercados institucionais. Logo, o PNAE não contempla, em sua totalidade, os ideais de se constituir em um programa econômico e socialmente inclusivo.

Esse quadro situacional pode estar atrelado ao fato de que, apesar do PNAE não ser um programa novo, as alterações qualitativas que subjazem os pressupostos alimentares mais inclusivos do ponto de vista dos atores sociais, e mais voltados às componentes qualitativas da

alimentação escolar, se apresentam como as novas premissas contidas na política pública PNAE que, devido a seu caráter recente, justificam as dificuldades que se impõem no atendimento de forma mais completa dos pressupostos da segurança alimentar e nutricional. Portanto, ainda há tempo para que ajustes sejam implementados visando ao aperfeiçoamento do Programa. E, do ponto de vista do componente da oferta, quanto maiores os estímulos à produção orgânica e agroecológica, e quanto menor o “engessamento” que envolve os processos de certificação, maior será a capacidade de redução desses entraves.

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

Ainda com relação ao estudo realizado por Gabriel *et al.* (2014), a aquisição de alimentos da agricultura familiar aparece como um fator positivo. No caso do desenvolvimento do PNAE no município de Santa Maria (RS), constata-se, conforme elucidado anteriormente, o distanciamento de uma prática de compra direta dos produtores rurais pelas escolas estaduais, sendo que as compras de alimentos são efetuadas, de forma predominante, em cooperativas e supermercados do município. Nas escolas municipais, as compras institucionais são realizadas pela prefeitura, adquirindo a maior parte das compras dos gêneros alimentícios de um reduzido número de cooperativas, mas todas elas formadas por agricultores familiares.

Em um cenário que privilegia componentes de decisões autônomas de inserção de indivíduos em um contexto social ampliado, deve-se considerar que:

[...] a SAN deve ser compreendida para além das dimensões biológicas da simples adequação das necessidades diárias de nutrientes para a manutenção da sobrevivência humana. É certo que a definição engloba a garantia de alimentos básicos de qualidade, obtidos de forma permanente, porém viver é diferente de sobreviver, ou seja, a vida em sociedade pressupõe a capacidade

individual de agência. O conceito de SAN, portanto, é amplo e supõe a existência de indivíduos críticos que consigam observar sua própria vida em perspectiva, para que possam então tomar decisões. (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011, p. 23)

Não há dúvida de que tais premissas ampliadas a que se referem os autores incitam a uma análise mais detalhada do “lugar” que ocupa a temática da sustentabilidade inserida no contexto de discussão dessa política pública. É importante enfatizar que, ao se analisar a sustentabilidade da alimentação, desde a plantação dos insumos, a colheita, até a chegada até a cozinha, o cuidado, a preparação, o descarte, a transformação do descarte e a sua decomposição, consiste em uma forma sábia de mostrar as relações sociais, políticas, econômicas e ambientais embutidas em cada etapa de um dos processos políticos mais importantes na vida do homem: o consumo de alimentos (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011).

O PNAE abarca a possibilidade de impregnar novos usos sobre o território, apontando reflexos socioculturais, econômicos e ambientais sobre a qualidade de vida tanto dos agricultores familiares como dos alunos beneficiados com o Programa (FERIGOLLO *et al.*, 2017). Logo, pode-se visualizar o PNAE também como um instrumento potencializador das práticas de sustentabilidade, visto que o Programa pretende promover a inclusão social de um grupo prioritário, os alunos de escolas públicas e os agricultores familiares. Desse modo, o PNAE colabora para a progressão econômica – mesmo que em longo prazo – e, com isso, incentiva a formação de indivíduos críticos capazes de tomar decisões corretas sobre o futuro do planeta, reportando-se aqui à educação ambiental.

O principal desafio do PNAE concernente à sustentabilidade pode estar relacionado à escala de produção requerida para atender a uma demanda crescente. Sabe-se que o crescimento agrícola está relacionado diretamente com o padrão de consumo da população por meio da sua influência direta sobre os preços dos alimentos (COSTA *et al.*, 2014). Preços mais baratos implicam maiores quantidades de alimentos adquiridas e menor peso relativo desses produtos no orçamento do núcleo familiar.

Ressalta-se que a ampliação no consumo de alimentos também está relacionada a uma maior produção, seja pelo aumento do poder aquisitivo, mediante a baixa nos preços, seja pelo crescimento populacional, que se traduz em uma demanda agregada crescente. Logo, a noção de produtividade abarca um papel central nessas discussões. Nesse contexto, deve-se considerar que os ganhos de produtividade agrícola constituem uma das formas de aumento da disponibilidade de alimentos e redução dos preços (COSTA *et al.*, 2014).

Adverte-se para a necessidade de buscar modelos de produção que apresentem baixo impacto negativo sobre o meio ambiente, sem comprometer a biodiversidade e a sua capacidade de resiliência. Algumas alternativas, que vem sendo amplamente difundidas em países como a China, alguns países da Europa e da América Latina, consistem na adoção de tecnologias de produção sustentáveis, especialmente a agroecologia e a produção orgânica, que visam potencializar a produtividade do setor agropecuário com um baixo impacto ambiental.⁷ Assim, pode-se abastecer a demanda agregada de alimentos respeitando os princípios da quantidade e da regularidade da SAN e, na medida em que essas tecnologias visam à recuperação e à manutenção das características biológicas das áreas de cultivo, também o princípio da qualidade.

Assim, isso contribui para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população, uma vez que permite gerar uma oferta regular de quantidades de alimentos. No entanto, não apenas percalços como o acesso a esses alimentos em áreas pobres devem ser considerados, mas o cuidado para que tais alimentos não sejam cultivados utilizando-se tecnologias não seguras, a exemplo da incidência de uso de agroquímicos e sementes transgênicas. Devem ser privilegiadas as práticas agrícolas da agroecologia e da produção orgânica para garantir a todos a segurança alimentar e nutricional.

As bases sustentáveis da SAN e do PNAE, como mecanismos potencializadores da sustentabilidade, não se restringem à garantia de alimentos à geração atual, mas devem pautar-se em ações capazes de garantir o sistema alimentar das gerações futuras. As premissas da sustentabilidade estão relacionadas à observação de alguns conceitos-chave: a progressão econômica, a inclusão social e a preservação ambiental. Os locais que fizeram a diferença, e conseguiram utilizar as aquisições públicas como instrumento de desenvolvimento sustentável, demonstraram que a estrutura pode ser modificada a partir dos atores e de seu poder de agência, e que esse poder se acentua no nível local em que as relações são mais passíveis de interfaces e negociações (TRICHES, 2014).

No contexto local – Santa Maria (RS) –, pode-se considerar que esses elementos-base são atendidos, mesmo que de forma parcial, sendo que as modificações necessárias, já explicitadas para um alcance integral da SAN, seriam traduzidas no atendimento dos aspectos relacionados à sustentabilidade. Logo, depreende-se que a SAN e a sustentabilidade são

⁷ Nos países em desenvolvimento, essas culturas sustentáveis têm considerável participação da agricultura familiar, sendo estimuladas por diferentes grupos sociais, muitos deles integrantes de movimentos da economia solidária. O PNAE possibilita a intersectorialidade da promoção da sustentabilidade do setor agroalimentar, e pela inserção da agricultura familiar contribui em algumas regiões para a redução do êxodo rural e da pobreza no meio rural.

conceitos complementares, visto que a garantia da SAN implica a garantia da sustentabilidade, ambas fortemente presentes nos princípios basilares do PNAE.

Considerações finais

O artigo teve por objetivo central comparar a operacionalização do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino no município de Santa Maria (RS), buscando verificar como a dinâmica e as diretrizes do Programa incidem sobre um dos seus principais pilares: a segurança alimentar e nutricional. Apesar de não ter sido realizada uma análise mais exaustiva de como a sustentabilidade ambiental vem sendo atingida do ponto de vista local e territorial, algumas externalidades positivas ficam patentes, especialmente no que diz respeito às potencialidades do PNAE em contribuir para promoção do desenvolvimento sustentável. O Programa, ao estimular uma merenda de produtos frescos e livres de agroquímicos, também incentiva a produção alimentar com tecnologias sustentáveis e promotora de resiliência nos territórios.

No que se refere ao estudo comparado das percepções dos atores institucionais nas duas formas de gestão, anteriormente descritas, constatou-se que, em um âmbito mais geral, ambas as escolas, estaduais e municipais, percebem o PNAE como uma inovação importante no contexto da merenda escolar. Contudo, foram verificados alguns entraves que inibem um processo mais incisivo na direção do aproveitamento de todas as potencialidades oferecidas por essa política pública. Um desses problemas diz respeito à insuficiência de recursos financeiros para a promoção de uma melhor qualidade na merenda escolar. Esse problema foi detectado de forma crucial no caso das escolas municipais.

Outro entrave verificado refere-se à questão infraestrutural. As deficiências das cozinhas e refeitórios caracterizam um problema maior nas escolas estaduais, porém nas escolas municipais o tamanho dos refeitórios é a dificuldade mais acentuada. Nas escolas municipais, a forma de distribuição dos alimentos tem causado problemas no “frescor” de alguns com maior grau de percebibilidade. Esses resultados denotam a necessidade de incursões específicas, cuja vontade dos atores envolvidos e a ênfase em políticas complementares que reduzam essas assimetrias poderão implicar um atendimento mais integralizado dos pressupostos do PNAE, em conformidade com os princípios da SAN.

Quanto aos expedientes burocráticos, verificou-se que a gestão centralizada simplifica os trâmites administrativos e abarca um custo operacional menor do que a gestão descentralizada, permitindo auferir ganhos passíveis de serem canalizados, por exemplo, para uma maior quantidade de alimentos ou, até mesmo, para uma melhor qualidade. Isso

está relacionado ao fato de que, na primeira, as equipes responsáveis pelo gerenciamento da merenda escolar possuem um reduzido grau de decisão e, conseqüentemente, participação menos expressiva nos aspectos relacionados aos processos de compra e venda dos alimentos. As atividades, nesse caso, são delegadas às entidades responsáveis, tais como as prefeituras municipais e as coordenadorias de educação, em contraste com o que ocorre na gestão descentralizada, em que há encarregados específicos designados para a realização dessas funções.

O PNAE apresenta como principal propósito a suplementação alimentar dos alunos das escolas públicas e/ou filantrópicas conveniadas, visando garantir uma alimentação mais saudável em termos nutricionais, de forma contínua, e que auxilie no desempenho dos escolares. Nesse sentido, o Programa está de acordo com os pressupostos da SAN, os quais visam a oferta regular e suficiente de alimentos em termos qualitativos e quantitativos, incentivando as práticas alimentares promotoras da saúde. Isso implica, sobretudo, a compra de alimentos com a qualidade requerida, em especial *in natura*, para atender aos cardápios elaborados pela equipe de nutricionistas.

Apesar do ideário constante nas premissas do PNAE, algumas dificuldades são observadas, tendo sido apontadas pelos respondentes como obstaculizadoras do atendimento integral dos pressupostos da SAN. Dentre esses fatores, podem-se citar: i) as deficiências infraestruturais das cozinhas e refeitórios, que dificultam e/ou impossibilitam o preparo de alimentos em conformidade aos cardápios; ii) o distanciamento verificado entre as escolas e os produtores rurais, que implica o não atendimento da SAN na medida em que essas escolas passam a adquirir uma maior quantidade de produtos semi-industrializados e industrializados ao invés de produtos *in natura*; e iii) o excesso de burocracia intrínseco ao Programa, que em alguns casos afasta o produtor rural dos processos licitatórios de compra e venda de alimentos.

De forma particular, uma das principais lacunas constatadas para o caso das escolas públicas de Santa Maria (RS) refere-se ao requerimento de alimentos com qualidade, em quantidade suficiente requerida pelas escolas. Em 66,67% dos casos, foi relatado que a oferta de alimentos é insuficiente, de acordo com os requerimentos exigidos nas normas do PNAE.

Com base nas dificuldades encontradas, sugere-se não apenas o aumento das verbas destinadas ao PNAE, mas também que seja dada ênfase ao suporte técnico de orientação e de explicitação das diretrizes do Programa aos agricultores familiares e aos demais atores institucionais. Isso garantiria mais eficiência da gestão dos recursos nas escolas e uma

inserção mais efetiva dos produtores, possibilitando um volume crescente de compra de alimentos *in natura*.

No campo acadêmico, a principal contribuição do estudo está relacionada à reflexão e ao avanço de conceitos ímpares como a segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento sustentável, cada vez mais presentes nas agendas de discussões internacionais. Além disso, a SAN já constitui uma preocupação da população civil, que vem aderindo às práticas alimentares mais saudáveis e seguras, com a crescente inclusão de produtos orgânicos e agroecológicos em suas dietas.

Do ponto de vista social e ambiental, o PNAE ultrapassa o ideário da redução da fome e cria um ambiente favorável para a discussão da educação alimentar e ambiental no contexto teórico e da prática, contribuindo, sobretudo, para a formação de indivíduos críticos capazes de tomar decisões conscientes relacionadas a alimentos saudáveis e ao futuro do planeta. Constatou-se que uma maior eficácia do Programa na promoção de uma mudança social mais ampla e da sua capacidade em promover maior desenvolvimento sustentável está vinculada ao comprometimento de todo o conjunto de atores sociais envolvidos na sua execução, o que não retira a responsabilidade do Estado no gerenciamento e na arbitragem de conflitos e de ineficiências inevitáveis no percurso de sua implementação.

Por tratar-se de um estudo com dados primários, algumas possibilidades de avaliação da política pública PNAE são reforçadas, na medida em que em 2019 o Programa completará 10 anos de existência, desde a sua última alteração mais substantiva. Com isso, já há um conhecimento razoável dos atores institucionais e da dinâmica que subjaz os objetivos basilares do PNAE. As limitações decorrem de algumas situações obscuras decursivas da não explicitação clara de todos os aspectos questionados, o que poderia ser mais bem apreendido em uma pesquisa participativa. Logo, sugere-se como tema para trabalhos futuros, seguindo a temática da SAN no contexto da alimentação escolar, ampliar o tamanho da amostra, inovar e replicar procedimentos investigativos em outros locais, como forma de confirmar algumas conclusões deste estudo e/ou vislumbrar novas determinações, não necessariamente constatadas por meio desta pesquisa.

Referências bibliográficas

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

- BELIK, W.; FORNAZIER, A. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. *Raízes*, v. 36, n. 2, p. 70-81, jul./dez. 2016.
- _____. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Publicações – SEB*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf>. Acesso: 2 jul. 2017.
- BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; RECINE, E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M. F. *Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional*. 204 p. Brasília: ABRANDH, 2010.
- CANIELLO, M.; CANIELLO, N. T.; MELO, W. J. L. Compras governamentais de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar no território rural do seridó paraibano. *Raízes*, v. 36, n. 2, p. 82-95, jul./dez. 2016.
- CASTRO, T. G. de; MATOS, E. L. C.; LEITE, M. S.; CONDE, W. L.; SCHUCH, I.; VEIGA, J.; ZUCHINALI, P.; BARUFALDI, L. A.; DUTRA, C. L. C. D. Características de gestão, funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 11, p. 2401-2412, nov. 2014.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, jul. 2004. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san/view>>. Acesso: 25 jun. 2017.
- CORRÊA, R. S.; ROCKETT, F. C.; ROCHA, P. B.; SILVA, V. L. da; OLIVEIRA, V. R. Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 22, n. 2, p. 563-574, 2017.
- COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. da. 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.
- COSTA, L. V.; GOMES, M. F. M.; LÍRIO, V. S.; BRAGA, M. J. Produtividade agrícola e segurança alimentar dos domicílios das regiões metropolitanas brasileiras. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 51, n. 4, p. 661-680, out./dez. 2013.
- FERIGOLLO, D.; KIRSTEN, V. R.; HECKLER, D.; FIGUEREDO, O. A. T.; PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M. Aquisição de produtos da

- agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. *Revista de Saúde Pública*, v. 51, n. 6, p. 1-10, 2017.
- GABRIEL, C. G.; CALVO, M. C. M.; OSTERMANN, R. M.; VASCONCELOS, F. A. G. de. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 8, p. 1731-1744, ago. 2014.
- _____; _____.; _____.; LACERDA, J. T. de; FREITAS, S. F. T. de; SCHMITZ, B. A. S. Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, p. 2017-2023, set. 2014.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, 2014, p. 19-52.
- KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-199, 2011.
- LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 20, n. 11, p. 3533-3546, 2015.
- MALUF, R. S.; MENEZES, F. *Caderno “Segurança Alimentar”*, p.1-52. 2000. Disponível em: <https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568/Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf>. Acesso: 25 jun. 2017.
- MARQUES, A. A.; FERNANDES, M. G. M.; LEITE, I. N.; VIANA, R. T.; GONÇALVES, M. C. R.; CARVALHO, A. T. de. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1316-1328, 2014.
- MATTEI, L. Políticas sociais de enfrentamento da pobreza na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Argentina. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 222-230, jul./dez. 2015.
- MIELITZ NETTO, C. G. A.; MELO, L. M. de; MAIA, C. M. *Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
- PAIVA, J. B. de; FREITAS, M. C. S. de; SANTOS, L. A. S. Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 21, n. 8, p. 2507-2516, 2016.
- PAULI, R. I. P.; SCHULZ, J. R. S.; ZAJONZ, B. T. Aportes institucionais na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas

- escolas estaduais do município de Santa Maria-RS. *Raízes*, v. 36, n. 2, jul./dez. 2016.
- PASE, H. L. Políticas públicas e infraestrutura: agenda do setor energético brasileiro. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 107-127, mai./ago. 2012.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.
- RODRIGUES, L. P. F.; ZANETI, I. C. B. B.; LARANJEIRA, N. P. Sustentabilidade, segurança alimentar e gestão ambiental para a promoção da saúde e qualidade de vida. *Participação*, Brasília, n. 19, p. 22-28, set. 2011.
- ROSSETTI, F. X.; WINNIE, L. W. Y.; SILVA, M. V. da. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 912-923, 2016.
- SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSARDIER, G. As políticas de desenvolvimento rural na América Latina em perspectiva. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, Porto Alegre, p. 595-616, 2014.
- SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C. dos; SANTANA, L. A. A.; HENRIQUE, F. C. S.; MAZZA, R. P. D.; SANTOS, L. A. S.; SANTOS, L. S. dos. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, nov. 2007.
- SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F. da; SOUSA, A. A. de; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.
- SCHULTZ, C.; WAQUIL, P. D. *Políticas públicas e privadas e competitividade das cadeias produtivas agroindustriais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- SIQUEIRA, R. L. de; COTTA, R. M. M.; RIBEIRO, R. C. L.; SPERANDIO, N.; PRIORE, S. E. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 19, n. 1, p. 301-310, 2014.
- SOUZA-ESQUERDO, V. F. de; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, n. 1, p. 205-222, 2014.

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

PAULI, Rita Inês Paetzhold, Jéferson Réus da Silva Schulz, Bruna Tadielo Zajonz e Kelen Steindorff. Análise comparativa do desenvolvimento do PNAE entre as escolas estaduais e municipais de Santa Maria (RS) à luz dos elementos potenciais da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). *Estudos Sociedade e Agricultura*, junho de 2018, vol. 26, n. 2, p. 447-479, ISSN 2526-7752.

Resumo: (*Análise comparativa do desenvolvimento do PNAE entre as escolas estaduais e municipais de Santa Maria (RS) à luz dos elementos potenciais da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)*). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o principal Programa governamental para alimentação de crianças e jovens em idade escolar, cujas diretrizes, ao longo dos últimos anos, estão cada vez mais baseadas nos pressupostos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O objetivo deste trabalho é comparar as duas formas de operacionalização do PNAE, com ênfase aos dois tipos de gestão, a descentralizada (escolas estaduais) e a centralizada (escolas municipais), a partir da percepção dos atores participantes na operacionalização do Programa em relação à eficiência e possíveis ineficiências quanto ao cumprimento dos princípios da SAN, no município de Santa Maria (RS). Subsidiariamente, são promovidas incursões acerca da capacidade do PNAE, na forma que vem se desenvolvendo, potencializar a sustentabilidade. O estudo empreendido consiste em uma pesquisa amostral *in loco*, nas escolas estaduais e municipais de Santa Maria (RS), e em revisão literária. Os resultados mostram que apesar da importância e da abrangência do PNAE no município, ele não atende, em sua totalidade, aos pressupostos da SAN, por conseguinte, também não é capaz de promover todo o potencial de sustentabilidade presente nos pressupostos do Programa. Nas escolas estaduais, os principais entraves relacionam-se à deficiência infraestrutural, enquanto que nas escolas municipais esse fator tem influência negativa menos proeminente, porém, outro fator reduz a eficácia no âmbito da merenda escolar: os óbices relacionados à aquisição

de alimentos mais “frescos”. Apesar do PNAE se constituir em uma importante política pública com potencial de dinamização intersetorial, ainda não consegue incentivar, em nível local, toda a capacidade de promover a sustentabilidade. Mais eficácia na dimensão interna do PNAE e na promoção de uma mudança social mais ampla em direção à sustentabilidade está vinculada ao comprometimento de todo o conjunto de atores sociais envolvidos na execução do Programa, e também na capacidade estatal de gerenciar e arbitrar conflitos e ineficiências inevitáveis no seu percurso.

Palavras-chave: sustentabilidade, Segurança Alimentar e Nutricional, Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Abstract: *(Comparative analysis of the PNAE development between the state and municipal schools of Santa Maria-RS with respect to the potential elements of Food and Nutritional Security (SAN)).* The National School Feeding Program (PNAE) is the main governmental program for feeding school children and young people, whose guidelines, over the past few years, are increasingly based on the assumptions of Food and Nutritional Security (SAN). The objective of this work is to compare the two forms of operationalization of the PNAE, with emphasis on the two types of management: decentralized (state schools) and centralized (municipal schools), based on the perception of the actors involved in the operationalization of the program in relation to efficiency and possible inefficiencies in compliance with SAN principles in the municipality of Santa Maria – Rio Grande do Sul (RS), Brazil. Secondly, the study involves consideration regarding the capacity of the PNAE in the form in which it has been developed to potentialize sustainability. The study consists of an in situ sample survey, in the state and municipal schools of Santa Maria – RS, and in a literature review. The results show that despite the importance and scope of PNAE in the municipality, the program does not fully meet the assumptions of the SAN; in consequence, it is also incapable of promoting the full potential of sustainability present in the conjectures of the program. In state schools, the main obstacles are related to infrastructural deficiency, while in municipal schools, this factor has a less prominent negative influence, but another factor reduces effectiveness in school meals, that being the obstacles related to the acquisition of more “fresh” food. Although the PNAE is an important public policy with potential for intersectoral dynamization, it has nevertheless been unable to fully reach at the local level its capacity to promote sustainability. Greater effectiveness in the internal dimension of the PNAE, and in promoting broader social change towards sustainability, is linked to the commitment of all the social actors involved

in its implementation, as well as in the state's capacity to manage and arbitrate conflicts and inevitable inefficiencies encountered along the way.

Keywords: sustainability, Food and Nutritional Security, National School Feeding Program.

Recebido em julho de 2017.
Aceito em fevereiro de 2018.