

**UNIOESTE – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON - PR  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS - CCA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL  
MESTRADO E DOUTORADO**

**ÉLISTER LÍLIAN BRUM BALESTRIN FANIN**

**PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO RURAL  
SUSTENTÁVEL: PRÁTICAS DE GESTÃO, AGRICULTURA FAMILIAR E  
CONTROLE SOCIAL EM TRÊS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE  
CASCAVEL - PARANÁ**

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON**

**2024**

**ÉLISTER LÍLIAN BRUM BALESTRIN FANIN**

**PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO RURAL  
SUSTENTÁVEL: PRÁTICAS DE GESTÃO, AGRICULTURA FAMILIAR E  
CONTROLE SOCIAL EM TRÊS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE  
CASCAVEL - PARANÁ**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável – Mestrado e Doutorado do Centro de Ciências Agrárias da Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, para obtenção do grau de Doutora em Desenvolvimento Rural Sustentável.

Orientador: Professor Doutor Evandro Alves Barbosa Filho

Coorientador: Professor Doutor Wilson João Zonin

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Sustentabilidade Rural

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON**

**2024**

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Balestrin Fanin, Éliester Lillian Brum  
PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO RURAL  
SUSTENTÁVEL: PRÁTICAS DE GESTÃO, AGRICULTURA FAMILIAR E  
CONTROLE SOCIAL EM TRÊS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE  
CASCAVEL - PARANÁ / Éliester Lillian Brum Balestrin Fanin;  
orientador Evandro Alves Barbosa Filho; coorientador Wilson  
João Zonin. -- Marechal Cândido Rondon, 2024.  
176 p.

Tese (Doutorado Campus de Marechal Cândido Rondon) --  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Ciências  
Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural  
Sustentável, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Alimentação Escolar. 3.  
Desenvolvimento Sustentável. I. Alves Barbosa Filho, Evandro  
, orient. II. Zonin, Wilson João , coorient. III. Título.



**unioeste**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

**Reitoria**

CNPJ 78.680.337/0001-84

Rua Universitária, 1619, Jardim Universitário

Tel.: (45) 3220-3000 - www.unioeste.br

CEP: 85819-110 - Cx. P.: 701

Cascavel - PARANÁ



## **ÉLISTER LILIAN BRUM BALESTRIN FANIN**

### **PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: PRÁTICAS DE GESTÃO, AGRICULTURA FAMILIAR E CONTROLE SOCIAL EM TRÊS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE CASCAVEL - PARANÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural Sustentável, área de concentração Desenvolvimento Rural Sustentável, linha de pesquisa Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Sustentabilidade Rural, APROVADO(A) pela seguinte banca

Orientador(a) - Evandro Alves Barbosa Filho

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Marechal Cândido Rondon  
(UNIOESTE)

Wilson João Zonin

Itaipu Binacional (IB)

Adriana Maria de Grandi

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Franciele do Rocio Campos

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Romilda de Souza Lima

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Rozane Marcia Triches

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

Marechal Cândido Rondon, 28 de maio de 2024

## RESUMO GERAL

FANIN BALESTRIN, Élister Lílian Brum. Programa de Alimentação Escolar e Desenvolvimento Rural Sustentável: Práticas de Gestão, Agricultura Familiar e Controle Social em três municípios da Microrregião de Cascavel - Paraná. 2024. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural Sustentável) - Universidade do Oeste do Paraná, Uniãoeste, 2024. Orientador: Evandro Alves Barbosa Filho. Coorientador: Wilson João Zonin.

As políticas públicas são ferramentas que podem contribuir para o acesso a bens e serviços públicos, equipar recursos, prover a valorização do meio ambiente e estimular a busca da equidade social. Um exemplo de política pública que apresenta potencial para contribuir com a materialização de direitos e valorização da produção sustentável é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Objetivo:** Analisar o processo de implementação do Programa de Alimentação Escolar em três municípios da Microrregião de Cascavel/PR e as possíveis contribuições desse Programa para o Desenvolvimento Rural Sustentável. **Metodologia:** A tese está estruturada em quatro artigos. A pesquisa foi desenvolvida em nível exploratório, com investigação de cunho qualitativo. Em relação ao contexto da pesquisa, é caracterizada como estudo de caso múltiplo, formado por três unidades de análise, os Programas de Alimentação Escolar de três municípios do Oeste do Estado do Paraná, que fazem parte da microrregião geográfica de Cascavel. Os sujeitos da pesquisa foram os principais envolvidos na gestão do Programa de Alimentação Escolar: agricultores familiares, nutricionistas; cozinheiras escolares das redes municipais de ensino; extensionistas rurais, gestores públicos, diretores e presidentes/membros dos Conselhos de Alimentação Escolar e dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional dos municípios estudados. O estudo contou com diversas fontes de dados: revisão de bibliográfica narrativa, análise documental de literatura cinza e legislação nacional e local sobre alimentação escolar, dados de consulta em ferramentas públicas, entrevistas em profundidades e grupos focais. **Resultados:** Na pesquisa os três municípios estudados apresentam práticas de gestão pública que se diferem, principalmente na articulação dos sujeitos e nos arranjos institucionais. Muitas das potencialidades e fragilidades são as mesmas nos municípios estudados, no entanto, as estratégias de superar as fragilidades e aproveitar as potencialidades divergem. Percebeu-se que um dos municípios materializou boas práticas de gestão. Os nutricionistas aparecem como sujeitos chave para a execução do Programa. Os conselhos de controle social, se mostraram com desafios relacionados à falta de preparação e conhecimento sobre legislação e regulamento do PNAE. **Conclusão:** Notou-se que algumas limitações vêm impactando negativamente a gestão do Programa, para tanto há necessidade do compromisso dos gestores, com práticas de gestão pública democrática-participativa. Ainda, observou a necessidade fortalecer as práticas de produção sustentável e os elementos que englobam as dimensões do desenvolvimento sustentável, repensando alguns princípios para alcançar com efetividade os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo PNAE. Além disso, é importante potencializar o controle social na base técnica, legal e gerencial, a fim de compreender os efeitos que o Programa pode ter na promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável e que, junto com os gestores, técnicos, agricultores, conselheiros e sociedade civil, possam aperfeiçoar ainda mais sua efetividade.

**Palavras – Chave:** Políticas Públicas. Alimentação Escolar. Desenvolvimento Sustentável.

## GENERAL ABSTRACT

FANIN BALESTRIN, Élister Lílian Brum. School Feeding Program and Sustainable Rural Development: Management Practices, Family Farming and Social Control in three municipalities in the Cascavel Microregion - Paraná. 2024. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural Sustentável) - Universidade do Oeste do Paraná, Unioeste, 2024. Doctoral Supervisor: Evandro Alves Balbosa Filho. Co-supervisor: Wilson João Zonin.

Public policies are tools that can contribute to access to public goods and services, equip resources, provide value for the environment and encourage the search for social equity. An example of public policy that has the potential to contribute to the materialization of rights and the valorization of sustainable production is the National School Feeding Program (PNAE). **Objective:** To analyze the implementation process of the School Feeding Program in three Municipalities in the Cascavel/PR Microregion and the possible contributions of this Program to Sustainable Rural Development. **Methodology:** The thesis is structured into four articles. The research was developed at an exploratory level, with qualitative investigation. Regarding the research context, it is characterized as a multiple case study, formed by three units of analysis, the School Feeding Programs of three municipalities in the west of the State of Paraná, which are part of the geographic microregion of Cascavel. The research subjects were those mainly involved in the management of the School Feeding Program: family farmers, nutritionists; school cooks from municipal education networks; rural extension workers, public managers, directors and presidents/members of the School Food Councils and the Food and Nutritional Security Councils of the municipalities studied. The study relied on several data sources: narrative bibliographic review, documentary analysis of gray literature and national and local legislation on school feeding, consultation data in public tools, in-depth interviews and focus groups. **Results:** In the research, the three municipalities studied present public management practices that differ, mainly in the articulation of subjects and institutional arrangements. Many of the potentialities and weaknesses are the same in the municipalities studied, however, the strategies for overcoming weaknesses and taking advantage of potentialities differ. It was noticed that one of the municipalities implemented good management practices. Nutritionists appear as key subjects for implementing the Program. The social control councils faced challenges related to a lack of preparation and knowledge about PNAE legislation and regulations. **Conclusion:** It was noticed that some limitations have been negatively impacting the management of the Program, for which there is a need for commitment from managers, with democratic-participatory public management practices. Furthermore, he noted the need to strengthen sustainable production practices and the elements that encompass the dimensions of sustainable development, rethinking some principles to effectively achieve the objectives and guidelines established by the PNAE. Furthermore, it is important to enhance social control on a technical, legal and managerial basis, in order to understand the effects that the Program can have on promoting Sustainable Rural Development and that, together with managers, technicians, farmers, counselors and civil society, can further improve their effectiveness.

**Keywords:** Public policy. School Feeding. Sustainable development.

## LISTA DE QUADROS

### INTRODUÇÃO GERAL

<b>Quadro 1</b>	Categoria dos sujeitos conforme função que desempenha e siglas de identificação.....	20
-----------------	--	----

### ARTIGO 2

<b>Quadro 1</b>	Dimensões do Desenvolvimento Sustentável.....	70
-----------------	---	----

<b>Quadro 2</b>	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	71
-----------------	---	----

<b>Quadro 3</b>	Sujeitos entrevistados dos municípios A, B e C.....	74
-----------------	---	----

### ARTIGO 3

<b>Quadro 1</b>	Matriz FOFA do município A, B e C.....	101
-----------------	--	-----

### ARTIGO 4

<b>Quadro 1</b>	Matriz FOFA dos conselheiros de SAN e CAE do município A.....	124
-----------------	---	-----

### CONSIDERAÇÕES FINAIS GERAIS

<b>Quadro 1</b>	Principais entraves na gestão da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar dos municípios A, B e C	134
-----------------	---	-----

## LISTA DE TABELAS

### ARTIGO 1

<b>Tabela 1</b>	Municípios pesquisados – população, área territorial, IDH, estabelecimentos rurais e número de DAP/CAF válidas.....	46
<b>Tabela 2</b>	Número de sujeitos entrevistados por Programa de Alimentação Escolar estudado.....	47

### ARTIGO 2

<b>Tabela 1</b>	Municípios pesquisados - população e área territorial.....	74
<b>Tabela 2</b>	Demonstrativo financeiro da aquisição de produtos da agricultura familiar no ano de 2022 nos municípios A, B e C.....	77
<b>Tabela 3</b>	Número de DAP/CAF válidas, número de agricultores familiares inseridos no PAE do município A, B e C e porcentagem da participação dos agricultores familiares a partir da relação do número de DAP/CAF com o número de agricultores familiares inseridos.....	79

### ARTIGO 3

<b>Tabela 1</b>	Número de sujeitos participantes da pesquisa por municipalidade estudada.....	97
<b>Tabela 2</b>	Porcentagem de representatividade da comercialização para o PAE na renda familiar, dos agricultores familiares, dos municípios A, B e C.....	100



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Localizações dos municípios a serem estudados.....	19
ARTIGO 2		
<b>Figura 1</b>	Nuvem de palavras sobre percepção dos sujeitos entrevistados em relação ao Desenvolvimento Sustentável.....	85
ARTIGO 4		
<b>Figura 1</b>	Nuvem de palavras sobre percepções em relação a importância de conselheiros de SAN e do CAE na participação nos PAEs dos municípios A, B e C, .....	122

## LISTA DE GRÁFICOS

### ARTIGO 1

**Gráfico 1** Dados da execução do PAE do município A, B e C nos últimos quatro anos, no que se refere aos recursos disponibilizados pelo FNDE para alimentação escolar, valores das despesas liquidadas e recursos próprios aplicados na aquisição de gêneros alimentícios para o Programa de Alimentação Escolar..... 49

**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 do determinado pelo artigo 14 da Lei 11.947/2009..... 50

### ARTIGO 3

**Gráfico 1** Número de agricultores familiares inseridos no Programa de Alimentação Escolar do município A, B e C por ano..... 99

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**AF**- Agricultura familiar

**AFZ**- Ação Fome Zero

**AEE** - Atendimento Educacional Especializado

**ATER** - Assistência Técnica e Extensão Rural

**CAE** - Conselho de Alimentação Escolar

**CAF** - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

**CAISAN** - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

**CECANE** - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar

**CGU** - Controladoria Geral da União

**CME** - Campanha de Merenda Escolar

**CNAE** - Campanha Nacional de Alimentação Escolar

**CNME** - Campanha Nacional de Merenda Escolar

**CNSAN** - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**CONSEA** - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional

**COMSEA** - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

**DAP**- Declaração de Aptidão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**DHAA** - Direito Humano à Alimentação Adequada

**DP** - Diagnóstico Participativo

**DRS** - Desenvolvimento Rural Sustentável

**EAN**- Educação Alimentar e Nutricional

**EEx**- Entidade Executora

**FAE** - Fundação Assistência Estudantil

**FBSSAN** - Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional

**FNDE** - Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação

**FOFA** - Fortalezas, Oportunidades, Franquezas e Ameaças

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDR** - Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná

**INAN** - Instituto Nacional de Alimentação Escolar

**IPARDES** - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

**LOSAN** - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

**MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome

**MEC** - Ministério da Educação

**MMC** - Movimento de Mulheres Camponesas

**MPA** - Movimento de Pequenos Agricultores

**MS** - Ministério da Saúde

**ODS** - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos

**PAE** - Programa de Alimentação Escolar

**PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PPGDRS** - Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável

**PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**PRONAN** - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

**PSE** - Programa Saúde na Escola

**REDE PENSSAN** - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

**SAN** - Segurança Alimentar e Nutricional

**SEAD** - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

**SENAR** - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

**SIGPC** - Sistema de Prestação de Contas

**SIOPE** - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos

**SISAN** - Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

**TCU** - Tribunal de Contas da União

**UNIOESTE** - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO GERAL</b> .....	15
1.1	ESTRUTURAÇÃO DA TESE .....	23
<b>2</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	24
2.1	TRAJETÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	24
2.2	OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	30
2.3	CONTRIBUIÇÕES DO PPGDRS PARA O PNAE NA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR .....	31
	<b>ARTIGO 01</b> .....	37
1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	37
2	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	39
2.1	(RE) CONCEITUANDO CRITICAMENTE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GESTÃO PÚBLICA .....	40
2.2	A GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	42
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	45
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b> .....	48
4.1	MUNICÍPIO A .....	50
4.2	MUNICÍPIO B .....	55
4.3	MUNICÍPIO C .....	58
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	61
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	63
	<b>ARTIGO 02</b> .....	67
1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	68
2	<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b> .....	69
3	<b>MATERIAIS E MÉTODOS</b> .....	73
4	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	76
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	85
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	85
	<b>ARTIGO 03</b> .....	89
1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	90
2	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO A AGRICULTURA FAMILIAR</b> .....	91
3	<b>METODOLOGIA</b> .....	96
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	98
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DOS AGRICULTORES FAMILIARES INSERIDOS .....	98

4.2 FORÇAS, OPORTUNIDADES, FRAQUEZAS E AMEAÇAS DA COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	99
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	106
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	106
<b>ARTIGO 04</b> .....	112
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	113
<b>2 CONSTRUÇÃO TEÓRICA</b> .....	114
2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA ALIMENTAR.....	113
2.1 OS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL: ENTRE LIMITES E DESAFIOS.....	114
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	119
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	120
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL DO PNAE.....	119
4.2 PERCEPÇÕES DOS CONSELHEIROS SOBRE SUAS PARTICIPAÇÕES NOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	121
4.3 FORÇAS, OPORTUNIDADES, FRAQUEZAS E AMEAÇAS DO CONTROLE SOCIAL.....	122
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	127
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	128
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS GERAIS</b> .....	132
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	137
ANEXO A - Resumo do Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética.....	142
APÊNDICE A - Roteiro levantamento da trajetória e gestão do PAE .....	143
Apêndice B - Roteiro entrevista com agricultores familiares .....	147
APÊNDICE C - Roteiro entrevista nutricionistas .....	150
APÊNDICE D - Roteiro entrevista com cozinheiras escolares .....	152
APÊNDICE E - Roteiro entrevista com ATER.....	154
APÊNDICE F - Roteiro entrevista com gestor público .....	156
APÊNDICE G - Roteiro entrevista com presidente do Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional .....	158
APÊNDICE H – Roteiro entrevista com diretores (consumidores) .....	160
APÊNDICE I – Roteiro Diagnóstico Participativo .....	162
ANEXO 01 - LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009 .....	163

## 1 INTRODUÇÃO GERAL

A presente pesquisa tem como objeto central as políticas públicas, em especial, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em três municípios da microrregião de Cascavel. A autora é nutricionista responsável técnica pelo Programa de Alimentação Escolar em nível municipal, e tem como motivação contribuir para o aperfeiçoamento do Programa no âmbito loco-regional, já que o caminho profissional trilhado durante 20 anos também trouxe descontentamentos em respostas ou não respostas, sentindo a necessidade de buscar novas perspectivas para entender a complexidade da realidade de práticas de gestão do PNAE.

As políticas públicas são ferramentas que podem contribuir para o acesso a bens e serviços públicos, equipar recursos, prover a valorização do meio ambiente e estimular a busca da equidade social. O rol das discussões relacionadas à formulação de políticas públicas tem sido ampliado, principalmente voltadas ao Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS). Dentre essas, cita-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar que, ao contemplar a sua trajetória, apresenta alterações após a promulgação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Em seu artigo 14, introduziu a obrigatoriedade de se adquirir, com dispensa de procedimento licitatório, no mínimo 30% do recurso repassado pelo Governo Federal, em gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (AF), priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.

Essa Lei trouxe grandes avanços, por ser um Programa que atende de forma universal todos os estudantes da educação básica e de jovens e adultos da rede pública de ensino, com alimentação adequada e saudável e que estabelece como prioridade ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)<sup>1</sup> no processo de ensino e aprendizagem.

---

<sup>1</sup> Para fins do PNAE, a EAN, de acordo com o artigo 14 da Resolução Federal nº 06, de 08 de maio de 2020, é o “conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo”.

No entanto, embora se reconheça o potencial do ambiente escolar como espaço transformador para a sociedade, ainda são notadas limitações expressivas na gestão do PNAE, encontradas em estudos já realizados (Balestrin Fanin *et al.*, 2023; Constanty; Zonin, 2016; Gregolin *et al.*, 2015; Gregolin *et al.*, 2017; Kroth; Zonin; Giombelli, 2021; Silva; Muniz, 2021; Triches *et al.*, 2018). Esses estudos identificam as limitações mais comuns: pouca importância dada pelos gestores municipais ao PNAE; frágil interação entre os sujeitos envolvidos na alimentação escolar; baixa adesão de agricultores familiares; tímida presença de alimentos orgânicos; falta de organização produtiva dos agricultores e baixa participação nos conselhos de controle social. Assim, evidencia-se a importância de acompanhar e fomentar os Programas de Alimentação Escolar, com possível potencial a ser estimulado, de modo a impulsionar para além da presença de alimentos da agricultura familiar, gerando um processo de aprimoramento na execução do PNAE que favoreça o Desenvolvimento Rural Sustentável.

Com esse precedente, abre-se um panorama de estudos para superar possíveis gargalos na gestão do PNAE, que, se superados, permitem atingir vários resultados, como a formação de hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis, inclusão produtiva para agricultura familiar e a participação da comunidade, a fim de que exista uma relação direta e horizontal entre os gestores públicos e sociedade, consolidando, assim, a ideia da participação social e controle social como o caso do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Para isso, apresenta gestão que pode perpassar por diferentes sujeitos, sejam do poder público ou da sociedade civil, os quais, ao desempenhar seu papel em consonância, podem contribuir para a efetividade e expansão dessa política pública.

Dessa maneira, partindo desses pressupostos, busca-se responder o seguinte questionamento: como tem ocorrido a implementação do Programa de Alimentação Escolar (PAE)<sup>2</sup> nos municípios, ao considerar: as práticas de gestão, desafios, limitações e potencialidades do Programa, processos de controle social e possíveis contribuições do Programa ao Desenvolvimento Rural Sustentável?

Para isso, há intenção de apontar direções, a fim de mitigar os desafios que interferem no sucesso desses Programas. Sob a ótica das limitações, pretende-se

---

<sup>2</sup> Ao se referir ao Programa executado a nível municipal (rede municipal de educação), optou-se por utilizar PAE. Já para a Política Nacional foi referendado como PNAE.



entender as trajetórias e gestões do Programa, as estratégias de engajamento e coalizões<sup>3</sup> dos sujeitos envolvidos no processo, a importância dada pelos gestores; além disso, identificar como o Programa de Alimentação Escolar pode ser importante para o desenvolvimento sustentável nos municípios pesquisados, ao mesmo tempo em que pode avançar no território, com a inserção de agricultores familiares, que demonstram potencial na produção de alimentos, na preservação do meio ambiente, na reprodução social de suas famílias e, muitas vezes, estão marginalizados, no entanto, possuem potencial para integrar essa política pública e proceder com ações pautadas na produção sustentável. Tal assertiva ratifica o apontado por Wilkinson (2008) - esse tipo de mercado institucional, como o do PNAE, beneficia uma nova aprendizagem, na qual o Estado exerce um papel importante na promoção de novas práticas, na composição de relações centradas no desenvolvimento loco-regional e no apoio logístico a agricultores familiares.

Infere-se que as potencialidades encontradas podem indicar direções para a resolução dessas fragilidades e impactar os diferentes sujeitos envolvidos no PAE, estimulando-os para o fortalecimento do PAE, fomentar a política pública para atingir a efetividade de suas diretrizes e, assim, premissas para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

A pesquisa também se justifica pela necessidade de compreender os gargalos da relação entre desenvolvimento sustentável e o Programa de Alimentação Escolar. Considera-se importante salientar a relevância dessa política pública, de forma a buscar dados que auxiliem a alimentação escolar com foco na agricultura familiar, numa perspectiva interdisciplinar. O que se espera é que os dados resultantes da pesquisa possam servir, ainda, como base para fortalecer a política pública, corroborando com outros trabalhos acadêmicos da temática, porém, que não se limitem apenas em aspectos teóricos, mas prático-teóricos e gerenciais.

As experiências de boas práticas de gestão, em especial aquelas relacionadas à compra de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar, podem instrumentalizar e estimular nutricionistas, agricultores familiares, gestores,

---

<sup>3</sup> Conforme Harvey (2005, p. 170), “a formação da coalizão e da aliança é tarefa muito delicada e difícil, abrindo caminho para pessoas de visão, tenacidade e habilidade (como um prefeito carismático, um administrador municipal talentoso ou um líder empresarial rico), imporem uma marca pessoal sobre a natureza e direção do empreendedorismo urbano, talvez para moldá-la até para fins políticos específicos”. Ainda para o mesmo autor pode ser considerada coalizões quando vários sujeitos sociais entram em cena nos projetos governamentais.

cozinheiras escolares, diretores e conselheiros de controle social na realização de práticas sustentáveis, sendo subsídios para reprodução em outros municípios, aprimorando a execução do PNAE para que possam promover a multiplicação e inovação de ações propulsoras para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

Como objetivo geral, a pesquisa propõe analisar o processo de implementação do Programa de Alimentação Escolar em três Municípios da Microrregião de Cascavel/PR e as possíveis contribuições desse Programa para o Desenvolvimento Rural Sustentável. Nessa linha, o desenvolvimento da pesquisa perpassa pelos seguintes objetivos específicos:

- ✓ Analisar as trajetórias históricas e as práticas de gestão pública em relação à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, dos Programas de Alimentação Escolar dos municípios estudados;
- ✓ Compreender as narrativas dos sujeitos do Programa em relação às práticas de gestão do PAE, no que tange à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, e sobre as possíveis contribuições do Programa ao Desenvolvimento Rural Sustentável;
- ✓ Identificar as potencialidades e limitações da gestão do PAE a partir das narrativas dos sujeitos envolvidos na compra da agricultura familiar nos municípios pesquisados;
- ✓ Caracterizar os canais e processos de participação e controle social do PAE nos três municípios.

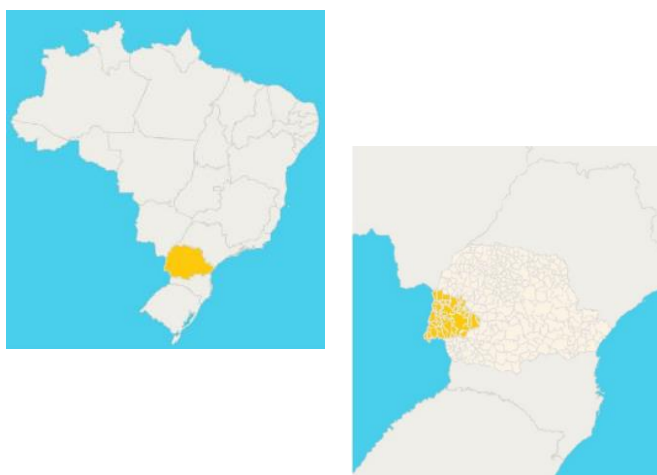
Assim, a pesquisa foi desenvolvida em nível exploratório, que, segundo Yin (2011), preocupa-se em explorar um determinado problema, objetivando definir hipóteses para as investigações. De natureza qualitativa, também o estudo utiliza metodologia participativa. A pesquisa qualitativa capta interfaces entre pensamento e base material entre objeto e suas questões, entre ação do homem como sujeito histórico e as determinações que a condicionam (Minayo, 2014). Nesse campo, o modelo participativo propõe uma constante necessidade do autoconhecimento por oportunizar a compreensão da realidade (Kummer, 2007).

Acerca do contexto da pesquisa, é caracterizada como estudo de caso múltiplo, justificado pela necessidade de aprofundar o conhecimento de uma realidade, haja vista a complexidade da problemática, diversidade, dinâmica e contingência das relações em diferentes espaços no que diz respeito ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Ademais, o estudo de caso trata da investigação de um fenômeno em uma realidade específica, inserida dentro de um contexto da vida real, que pode colaborar para a compreensão de dados individuais, organizacionais, sociais e políticos em que múltiplas variáveis intervêm (Yin, 2011).

Por ser um estudo de caso múltiplo, é formado por três unidades de análise, os Programas de Alimentação Escolar de três municípios do Oeste do Estado do Paraná, que fazem parte da microrregião geográfica de Cascavel (Figura 1)<sup>4</sup> que, no aspecto ético, para resguardar as identidades dos participantes da pesquisa, foram identificados por letras (A, B e C).

**Figura 1-** Localizações dos municípios a serem estudados



**Fonte:** Elaborada pela autora (2024).

Ao considerar a originalidade e relevância deste estudo, infere-se destacar que o local no contexto dos três municípios, é único no que se refere ao local de estudo. Contudo, apesar de ser uma forte região de agronegócio, com pouca diversificação de produção, majoritariamente voltada à produção de *commodities*<sup>5</sup>, conta com pequenos agricultores familiares que buscam alternativas de canais de comercialização para seus gêneros alimentícios. Nesse sentido, esse território se torna um local favorável para analisar a política pública – PNAE, que apresenta elementos e ações interdisciplinares e intersetoriais voltados ao DRS. Dentro do

<sup>4</sup> A microrregião de Cascavel apresenta 501.406 habitantes e abrange 18 municípios: Anahy, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Campo Bonito, Capitão Leônidas Marques, Cascavel, Catanduvas, Corbélia, Diamante do Sul, Guaraniaçu, Ibema, Iguatu, Lindoeste, Nova Aurora, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste e Três Barras do Paraná.

<sup>5</sup> A microrregião de Cascavel está entre as principais produtoras de *commodities* do Estado do Paraná, especialmente com soja, milho e trigo. Esses produtos estão ligados à exportação e ao atendimento da produção pecuária desta microrregião (Hirakuri, 2018).

território, os três municípios foram escolhidos por serem municípios de pequeno porte, vizinhos, com similaridades atinentes ao território e cultura, facilidade de acesso ao campo por parte da pesquisadora, e por terem diferenças em relação ao percentual de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar.

Os sujeitos da pesquisa foram os principais envolvidos na gestão dos PAE nos três municípios: a totalidade de agricultores familiares que comercializaram seus gêneros alimentícios para os Programas de Alimentação Escolar nos anos de 2022 e 2023; nutricionistas responsáveis técnicos pelos Programas de Alimentação Escolar; a totalidade de cozinheiras escolares e diretoras das redes municipais de ensino; técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); gestores públicos, da pasta de Educação e de Agricultura; e representantes dos Conselhos de Alimentação Escolar e dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Foram divididos e identificados por categorias que desempenham no PAE: AG, NUT, COZ, ATER, GEST, CONS e DIR, dos municípios A, B e C, conforme Quadro 01; e enumerados em ordem cronológica de realização das entrevistas em cada município. Justifica-se a escolha desses sujeitos e a totalidade das categorias por tentar abarcar o máximo de informação possível.

**Quadro 1** – Categoria dos sujeitos conforme função que desempenha e siglas de identificação

<b>Categoria de sujeito</b>	<b>Siglas</b>
Agricultor Familiar inserido no Programa de Alimentação Escolar	AG
Nutricionista Responsável técnica pelo Programa de Alimentação Escolar	NUT
Cozinheira escolar	COZ
Técnicos de Assistência e Extensão Rural	ATER
Gestor Público (Secretário(a) de Educação e Secretário(a) de Agricultura)	GEST
Conselheiro (Conselho de Alimentação Escolar e do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional)	CONS
Diretor(a) de unidade escolar da rede municipal de ensino	DIR

**Fonte:** Elaborada pela autora (2024).

O estudo contou com diversas fontes de dados: revisão de bibliográfica integrativa narrativa, análise documental de literatura cinza<sup>6</sup> e legislação nacional e local sobre alimentação escolar, dados de consulta em ferramentas públicas e levantamentos de dados secundários, a partir das chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar, confrontando-as com os dados do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ainda, foram utilizados dados disponibilizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (dados dos municípios), Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) (dados agricultura familiar) e Ministério da Educação (MEC) (dados do número de alunos atendidos pelo PNAE).

Além disso, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa. A entrevista pode ser definida como o “encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional” (Marconi; Lakatos, 2003, p.195). Para Triviños (1987, p. 146), “a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa”. A entrevista semiestruturada, com um único respondente, também pode ser chamada de entrevista em profundidade, que prevê explorar com profundidade os dados que se pretende levantar (Bauer; Gaskell, 2002).

Na entrevista, foi utilizado formulário, que, para Nogueira (1977), é preenchido pelo pesquisador/entrevistador face a face com o entrevistado. Os formulários foram construídos com questões relativas à gestão da compra da agricultura familiar do PNAE, conforme cada categoria de sujeito. Os responsáveis técnicos pelos Programas responderam também sobre dados para identificação dos sujeitos a serem entrevistados e dados referentes a investimentos do PAE. As entrevistas ocorreram nos estabelecimentos dos agricultores familiares e nos locais de trabalho com os nutricionistas, as cozinheiras escolares, os diretores escolares, os extensionistas rurais, os gestores e com os representantes dos conselhos.

Os dados foram sistematizados, codificados e tabulados com auxílio do Microsoft Windows Word e Excel. A interpretação dos dados, por sua vez, tem o

---

<sup>6</sup> Literatura cinza, ou também chamada cinzenta, é qualquer tipo documento que sua publicação tenha sido realizada por meios não oficiais ou comercial, o que gira a sua recuperação, reprodução ou citação uma tarefa complexa (Vighnesh, 2021).

propósito de fazer a ligação das informações com outros corpos de conhecimentos científicos previamente obtidos, que devem ser separados em seus aspectos básicos e submetidos a uma reflexão (Gil, 2008). Os dados qualitativos foram analisados por meio de análise de conteúdo (AC).

Minayo (2014) aponta que a análise de conteúdo consiste em situar-se nas sinuosidades densas dos sentidos dos textos. Já Bardin (2011), na sua abordagem sobre este reconhecido método de análise *corpus* textual, indica que essa análise consiste em avaliar o que foi feito em meio a uma investigação, construindo e proporcionando compreensões em torno do objeto de estudo. Para Franco (2008, p.13), combina a concepção crítica e dinâmica da linguagem, entendida “como uma construção real de toda a sociedade e como expressão da existência humana em diferentes históricos”.

Ainda, na busca de responder os objetivos propostos e visando coletar dados por meio de um instrumento que oportunize a autorreflexão entre os sujeitos, empregou-se o Diagnóstico Participativo (DP), que “mostra quais os problemas e potencialidades existentes, traz base sólida para estabelecer mudanças, prevê necessidades da comunidade e organiza ações futuras” (Kummer, 2007, p. 114). Para concretização desta etapa, foram realizados grupos focais em cada município estudado com os sujeitos previstos na pesquisa. Minayo (2014) entende que o grupo focal, foca na discussão de um tema em um grupo de sujeitos como estratégia para expressarem suas ideias, consensos e dissensos, condicionando a interação social.

No que se refere à avaliação desses dados, foi aplicada a matriz FOFA, também conhecida como *SWOT*, que possibilita avaliar quatro variáveis: *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Oportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças) (Fernandes *et al.*, 2015; Kummer; Silveira, 2016), a qual, segundo Kummer (2007), é uma ferramenta aplicada em comunidades, em organizações ou em plano comum, que pode identificar fortalezas e fraquezas, provenientes do meio interno, e oportunidades e ameaças, do meio externo.

Tanto nas entrevistas individuais em profundidade, como nos grupos focais, foram usados roteiros de entrevista submetidos e aprovados pelo Comitê de Ética da Universidade Estadual do Oeste do Paraná sob o parecer de Número 6.546.808.

## 1.1 ESTRUTURAÇÃO DA TESE

A tese, além dos elementos pré-textuais, introdução geral, das considerações iniciais, segue sua estruturação por meio de quatro artigos, cada um dos artigos teve seus ajustes metodológicos de acordo com a particularidade do objeto, com os quais respondem aos objetivos propostos para pesquisa.

O primeiro artigo versa sobre a investigação dos três PAE. Na busca de descrever as trajetórias históricas e as práticas de gestão pública de seus Programas, como vêm se estruturando para se adequarem à Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e se estão conseguindo criar perspectivas para efetividade das diretrizes estabelecidas pelo PNAE.

Já o segundo artigo busca compreender as narrativas dos sujeitos envolvidos no Programa de Alimentação Escolar em relação às práticas de gestão do PAE, no que tange à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar aliada ao Desenvolvimento Rural Sustentável. A partir dessas narrativas, pretende-se compreender as estratégias de suas participações na gestão para possíveis contribuições para o DRS em suas dimensões.

No terceiro artigo, tenciona-se identificar as limitações e potencialidades da gestão do PAE concernente à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, a partir das narrativas dos sujeitos envolvidos em sua implementação, para que possam identificar e/ou formular recomendações a uma melhor integração loco-regional entre PAE e Desenvolvimento Rural Sustentável.

No último artigo, caracterizam-se os canais e processos de participação e controle social do PAE nos municípios estudados, descrevendo quais têm sido as demandas e desafios à atuação dos conselhos envolvidos na alimentação escolar.

Por fim, a tese apresenta as considerações finais gerais, seguidas das referências.

## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nesta seção, busca-se entender a trajetória e os desdobramentos do PNAE desde sua criação, e após esse regaste histórico, se faz necessário entender o quanto o processo de transformação das realidades pode apontar mudanças positivas ou negativas, fundamentais para compreender os desdobramentos da gestão de políticas públicas e suas perspectivas.

Assim, é importante interpretar o conceito de desenvolvimento sustentável, com uma trajetória que vem consolidando sua definição e seus entendimentos, muito difundidos e utilizados em vários cenários, no entanto, o consenso ainda está diretamente relacionado com a aplicação de sua práxis<sup>7</sup>. O compreender o conceito pode relacionar-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e como, na prática, está inserido na política pública em âmbito municipal.

Nessa conjuntura, salienta-se a necessidade de apresentar alguns estudos interdisciplinares com foco em políticas públicas para que estas possam ser avaliadas para sua reelaboração e/ou aperfeiçoamento. Destacam-se, aqui, os Programas de Pós-Graduação interdisciplinares que vêm abrindo espaço para experiências científicas que permeiam estudos sobre o PNAE, como é o caso do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (PPGDRS) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Assim, apresentam-se alguns dos estudos desenvolvidos no PPGDRS, que trazem a discussão da temática desse trabalho.

### 2.1 TRAJETÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é considerado um dos Programas mais antigos com ações governamentais permanentes (FNDE, 2024). É referência para o fortalecimento e consolidação de políticas públicas na América Latina e no Caribe (Velooso, 2021).

---

<sup>7</sup> “Práxis é um conceito filosófico da atividade teórico-prática do ser humano em todas as áreas da sociedade” (Arnoni, 2006, p. 05).



Sua história teve início, no Brasil, com os debates, em 1930, a respeito da fome, por meio de movimento liderado por Josué de Castro<sup>8</sup>, que defendia a alimentação escolar como elemento essencial contra a fome e a subnutrição, pressupunha a escola como um espaço que possibilitaria atingir grande segmento da população, nos quesitos educação, alimentação e hábitos saudáveis de higiene pessoal, alimentos, equipamentos e utensílios (Peixinho, 2016).

Na década de 1940, o Programa ainda era debatido, mas não se concretizava como política pública por uma suposta indisponibilidade de recursos financeiros. Para Melo (2021), não existiam iniciativas reais de influência nacional, o que se percebia eram campanhas educativas para o desenvolvimento de indústrias de alimentos desidratados que apresentavam o intuito de abrir mercado para os alimentos que sobraram da Segunda Guerra Mundial.

Foi instituída, apenas em 1955, a denominada Campanha de Merenda Escolar (CME), que apresentava caráter técnico e administrativo de gestão para capturar recursos internacionais ao abastecimento alimentar (Abreu, 1997). Um ano após, passou a ser chamada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Em 1965, a CNME passou a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), abrangendo, além das áreas escolares, os estudantes de cursos supletivos, parte dos secundários e dos pré-escolares (Coimbra; Meira; Starling, 1982).

Destaca-se que o período compreendido entre os anos de 1955 e 1970 caracterizou-se pelos acordos firmados com organismos internacionais e com a presença de alimentos formulados<sup>9</sup> (Peixinho, 2013; Triches, 2010). Em 1970, com o fim do programa “Alimentos para a paz”, o Brasil precisou repensar a estratégia de abastecimento para alimentação escolar, porém, grandes empresas privadas do setor alimentício assumiram o comando, o que resultou em uma espécie de cartel (Melo, 2021). Nesse período, não havia interesse na adequação cultural e na aceitabilidade da alimentação oferecida aos alunos (Peixinho, 2013), e sim na acumulação de capital (Triches; Teo, 2016), via acesso ao fundo público, por meio da supercapitalização, que deflagraria em implicações negativas nas práticas de gestão do Programa.

---

<sup>8</sup>Josué de Castro foi defensor e pioneiro em estudos em relação à fome e à desnutrição, no Brasil. Seus ensinamentos nessa área se tornaram importantes para compreender e enfrentar os desafios globais da questão alimentar do século XXI (Vieira, 2023).

<sup>9</sup>Alimentos formulados são aqueles considerados formulação alimentícias e dietética, de baixos valores nutricionais, ou seja, inclui alimentos “de imitação” (BVS, 2024).

Em 1972, criou-se o Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, determinando a responsabilidade por elaborar e propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que teve duas versões, culminando em descontinuidades operacionais e cortes de orçamentos, além de apresentar diretrizes que não condiziam com a realidade das empresas que mantinham o controle de aquisições dos alimentos (Melo, 2021). O PRONAN II foi aprovado em 1976, com recursos orçamentários definidos, previa a suplementação de estudantes de primeiro grau (Balestrin; Jung; Sudbrack, 2016; Triches; Teo, 2016).

O acordo internacional teve sua extinção em 1979, quando o Programa passou a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar. Nesse período, ainda eram ofertados os alimentos formulados, entretanto, passaram a ser de origem nacional (FNDE, 2024). O Programa, inicialmente, teve grandes objetivos, mas apresentava descontinuidade no atendimento. Os alimentos oferecidos não tinham qualidade, a diversidade brasileira não era respeitada e a aceitabilidade pelos alunos era inadequada (Triches; Teo, 2016).

Até 1988, apresentava caráter assistencialista, no entanto, a partir do momento em que a alimentação escolar se tornou direito constituído e dever do Estado, o Programa passou a ser efetivo e permanente (Martins, 2000). Nesse período, os debates foram voltados à construção de um novo sistema para as políticas públicas, em que o governo federal proveria instrumentos e recursos para que os governos estaduais e municipais fizessem a execução (Melo, 2021).

Em 1994, ocorreu a descentralização do programa, desde sua criação até 1993, a forma de execução do Programa era centralizada, ou seja, o planejamento dos cardápios, as compras dos gêneros alimentícios e sua distribuição eram executadas pelo órgão gerenciador nacional, a esfera federal (FNDE, 2024). Com a descentralização, os municípios e Estados passaram a ter competência para o atendimento do Programa. A descentralização visou fortalecer as ações locais, como vantagens na logística e no respeito à diversidade alimentar local. Contudo, para Melo (2021), esse processo de adesão dos municípios à descentralização foi lento devido à escassez de recursos e estruturas estatais, além da pressão de grandes indústrias alimentícias em manter a centralização.

Ainda em 1994, constituiu-se a obrigatoriedade de criação, por parte das entidades executoras (EEx)<sup>10</sup>, do Conselho de Alimentação Escolar, com papel de fiscalização da utilização dos recursos vinculados à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), atual Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Em 1999, iniciou a descentralização, por meio de transferência automática, culminando com os avanços significativos durante o ano de 2000, tanto na área gerencial quanto na normatização, controle social e cardápios (Peixinho, 2013).

Nesse sentido, a partir da Medida Provisória nº 2.178, de 28 de junho de 2001, tornou-se obrigatório que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente na compra de produtos básicos, com respeito a hábitos alimentares saudáveis e à vocação agrícola do município (FNDE, 2024). Nesse contexto, “cabe referenciar que fazia alusão, pela primeira vez, ao desenvolvimento da economia local” (Triches; Teo, 2016, p. 20). Todavia, para as autoras, é a partir das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa Fome Zero, que, em 2003, aconteceu revisão de programas alimentares e o objetivo do PNAE foi reformulado, passando a destacar a segurança alimentar e, também, o aumento de recurso financeiro e do público atendido.

Nesse mesmo ano, foi criada a Ação Fome Zero (AFZ), com o objetivo de desenvolver o Projeto Gestão Eficiente da Merenda Escolar, que concentrava ações para garantir que os recursos públicos destinados à alimentação escolar sejam gastos de forma adequada, sendo uma das atividades o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, destinado a avaliar, classificar, divulgar e valorizar as boas práticas de gestão pública municipal do PNAE (Belik e Chaim, 2009).

Em 2006, entre as diretrizes do Programa, começaram a vigorar o apoio ao desenvolvimento sustentável, à promoção de alimentação saudável e adequada, e à Educação Alimentar e Nutricional. Embora as legislações da alimentação escolar fizessem alusão à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável, o processo de aquisições públicas para o Programa resguardava sua concretização. Assim, a aquisição de produtos locais dos agricultores familiares ainda permanecia impraticável (Triches; Grisa, 2015). Nesse mesmo ano, a presença do profissional

---

<sup>10</sup> Entidades executoras são órgãos e instituições públicas responsáveis pela execução do PNAE, complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa e pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 dias letivos. Cita-se como exemplo as Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e escolas federais (Brasil, 2020).

nutricionista no gerenciamento do PNAE passou a ser obrigatória. Kroth, Zonin e Giombelli (2021) afirmam que esse profissional exerce papel essencial para traçar os caminhos, as oportunidades e conduzir os PAE nos municípios. Ainda, Balestrin Fanin e Fanin (2021) reconhecem o nutricionista como elo importante na interação com a agricultura familiar.

Em 2007, foi instituído o Programa Saúde na Escola (PSE), uma parceria entre Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS), tendo a EAN como estratégia para fortalecer ações de prevenção, promoção e atenção à saúde de escolares (Lima *et al.*, 2023).

Com a participação e mobilização da sociedade civil junto aos governantes, nos debates e nas negociações, foi sancionada a Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Melo, 2021), que ampliou a cobertura do Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação, e de jovens e adultos, fortalecendo seu papel enquanto promotor do Desenvolvimento Sustentável e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)<sup>11</sup>. Ainda, com a obrigatoriedade da utilização de, pelo menos, 30% do recurso repassado pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (FNDE, 2024), abriu-se uma nova forma de geração de renda para agricultores familiares e dinamização da economia local.

A inclusão de alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE), Educação de Jovens e Adultos semipresencial e alunos matriculados em escolas de tempo integral, se deu em 2013. No mesmo ano, foi publicada a Resolução Federal nº 26, de 17 de junho de 2013, que fortaleceu um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (FNDE, 2024). A Resolução foi publicada, aumentando o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar.

Em 2020, surgiu um novo desafio à gestão do PNAE: a chegada da epidemia da Covid-19 no país. Com as medidas de controle da doença, houve o fechamento das unidades escolares. Nesse período, surgiram novas regulamentações para o Programa, na tentativa de amenizar os efeitos negativos da pandemia. A Resolução

---

<sup>11</sup> Segurança Alimentar e Nutricional 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 (CONSEA, 2004, p.4)

Federal nº 02, de 09 de abril de 2020 e a Lei Federal nº 13.987, de 07 de abril de 2020 autorizaram, em caráter excepcional, durante o tempo de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Porém, as realidades de gestão dos PAE foram distintas nesse período.

Algumas entidades executoras continuaram a seguir os preceitos legais e se organizaram para o atendimento aos alunos de forma universal, mesmo no ápice da pandemia, fizeram entregas de kits alimentação escolar. Para Balestrin Fanin e Locatelli (2022), os kits entregues a todos os alunos trouxeram a garantia ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Já em outras EEx, buscaram o recorte de atendimento, deixando os alunos desassistidos, além de pausas nos contratos de fornecedores vigentes.

Assim, houve desestruturação das compras para alimentação escolar, o que repercutiu negativamente nos sistemas de abastecimento locais e na agricultura familiar (Schneider *et al.*, 2020). Ainda, repercutiu negativamente no mapa da fome do Brasil, apontando um cenário de retrocesso na situação alimentar da população, com nível próximo ao observado na década de 1990. De acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, no Brasil, feito pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN), com dados coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022, em 12.745 domicílios, 33,1 milhões de pessoas estavam em situação de fome, ou seja, mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau (leve, moderada ou grave). Os impactos foram notados não somente no meio urbano, mas também no rural, a insegurança alimentar, em todos os níveis, esteve presente em 60% das residências rurais e a fome atingiu 21,8% dos domicílios de agricultores familiares ou pequenos produtores (REDE PENSSAN, 2021).

Em 2020, foi promulgada a Resolução Federal nº 06, de 08 de maio de 2020, resultado de um processo de cooperação coletiva e intersetorial (FNDE, 2024), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE e trouxe algumas garantias já estabelecidas em outras legislações, também diversas mudanças positivas nos padrões nutricionais do Programa.

Outra alteração sinalizada na Resolução Federal nº 06, de 08 de maio de 2020, concerne às chamadas públicas da agricultura familiar, que passaram a considerar como facultativo as entidades executoras abrirem prazo para eventuais ajustes e adequação de qualquer documento necessário à habilitação de agricultores familiares, ou de amostras de seus produtos. Em 2021, publicou-se a Resolução Federal nº 21, de 16 novembro de 2021, que aumentou o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural à alimentação escolar para R\$ 40.000 por entidade executora por ano.

Em relação ao atendimento da alimentação aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o ano de 2023 trouxe novidades, uma delas foi o aumento do valor per capita do PNAE, após ocorrência de defasagem dos valores per capita do PNAE, observada ao longo dos últimos anos. Os valores passaram a vigorar da seguinte forma:

- a) R\$ 0,41 (quarenta e um centavos) para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA;
  - b) R\$ 0,50 (cinquenta centavos) para os estudantes matriculados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio;
  - c) R\$ 0,72 (setenta e dois centavos) para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
  - d) R\$ 0,86 (oitenta e seis centavos) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
  - e) R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep; e
  - f) R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
- IV - para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 2,56 (dois reais e cinquenta e seis centavos);
- V - para os estudantes que frequentam, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado - AEE, o valor per capita será de R\$ 0,68 (sessenta e oito centavos) (Brasil, 2023a).

Nesse ano também foi sancionada a Lei Federal nº 14.660, em 24 de agosto de 2023, que valoriza as mulheres. A nova determinação é que, na aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, quando comprados de família rural individual, deverá ser feita no nome da mulher em no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido (Brasil, 2023b).

Ainda através do Decreto Federal nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023, eixos e diretrizes fundamentais para guiar ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar foram estabelecidos, com parceria entre o Ministério da Educação/FNDE, Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Saúde.

Após o regaste histórico, é importante entender o quanto o processo de transformação das realidades pode apontar mudanças positivas ou negativas, e são necessárias para compreender os desdobramentos da gestão de políticas públicas e suas perspectivas. Nesse panorama, salienta-se a necessidade de estudos interdisciplinares a fim de que as políticas públicas possam ser avaliadas para sua reelaboração e/ou aperfeiçoamento. Frisam-se, aqui, os Programas de Pós-Graduação interdisciplinares que vêm abrindo espaço para experiências científicas que permeiam estudos sobre o PNAE, como é o caso do PPGDRS – UNIOESTE.

## 2.2 OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A definição do conceito de desenvolvimento baseado na produtividade com acúmulo de capital ampliou-se a partir da década de 1970, através da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sendo repensado e, portanto, vislumbrados novos horizontes, que propõem um desenvolvimento e sociedade mais justa, com novas expressões associadas ao conceito, como o desenvolvimento sustentável (Pinheiro, 2012).

Posteriormente, a proposta foi defendida e divulgada no Relatório de Brundtland, em 1987. Segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988, p. 44), “o desenvolvimento sustentável procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro”. Novos contornos se consolidaram com a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (Rio 92), e foram fortalecidos com as Conferências Ambientais de 2002 e 2012 e com a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ademais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que buscam promover a integração dos preceitos do desenvolvimento sustentável às políticas e programas nacionais (Reis, 2023).

Nessa toada, o desenvolvimento sustentável, para Sachs (2009), é endógeno e vai além de crescimento, precisa ser autossuficiente ao invés de dependente, precisa ser orientado por necessidades reais e justas do ser humano, em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais. O autor também aponta que as dimensões de sustentabilidade (dimensão social, cultural, ambiental, ecológica, territorial, econômica e política nacional e internacional) atentam para uma visão holística dos problemas sociais, que vão além do ambiental, ampliam o foco na valorização das pessoas, seus costumes e saberes.

Para a efetivação de um sistema mais sustentável, que interligue as dimensões de sustentabilidade, é necessário que a sociedade tenha acesso a diferentes formas de produção e comercialização de alimentos. Assim, o Desenvolvimento Rural Sustentável se apresenta como processos de constantes alterações estruturais com foco nas questões não apenas ambientais, que não desperdicem recursos finitos, mas também nas relacionadas à promoção da qualidade de vida de forma plena para os indivíduos.

Sobreleva-se a intervenção do Estado nas políticas alimentares como fator essencial para a consolidação da alimentação sustentável. Na perspectiva do consumo, considera-se essencial a inerência entre a promoção da alimentação saudável e sustentável e que as circunstâncias de ambas sejam articuladas e reputadas em recomendações alimentares (Martinelli; Cavalli, 2019). Na comercialização, as aquisições públicas da agricultura familiar podem vir ao encontro de um novo modelo de agricultura, onde seja mais sustentável e diversificada, que busca produtores e consumidores mais conscientes, através de um consumo sustentável que, por sua vez:

Refere-se às práticas que encorajariam o desenvolvimento sustentável, interconectando as preocupações ambientais com as práticas de produção e consumo e suas consequências para as presentes e futuras gerações (Triches, 2015, p. 760).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, com base nas conceituações apresentadas, está aliado a aspectos nutricionais e socioculturais, que interligam o sistema agroalimentar ao meio ambiente a partir do momento que regulamenta a oferta de alimentos saudáveis e sustentáveis, mas também realiza a inclusão social através da construção de mercados para agricultura familiar, que trazem a valorização e aproximação dessa fração da classe trabalhadora, principalmente



daqueles que reconhecem como prioritária a produção de alimentos que fomentem e garantam práticas alimentares sustentáveis.

Diante dessas perspectivas é que os Programas de Alimentação Escolar surgem como importante ferramenta propulsora para o Desenvolvimento Sustentável, ao oportunizar a oferta de alimentos nas formas mais naturais, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar, dando prioridade a modelos de produção mais sustentáveis, o que impacta na sociedade e na saúde da população. Além disso, com o incentivo, houve a valorização dos alimentos regionais e da cultura alimentar, com o fornecimento de gêneros alimentícios *in natura* ou minimamente processados, diversificados, seguros e sazonais, favorecendo as cadeias curtas, reduzindo a distância entre consumo e produção. Ainda, com o estímulo a hábitos alimentares saudáveis, que se pautam na promoção da alimentação adequada e saudável, através da EAN, observaram-se princípios de sustentabilidade social, ambiental e econômica, que gerou a mobilização e articulação social, através da participação da comunidade no controle social.

Ressalta-se, portanto, que os PAE podem adotar padrões alimentares sustentáveis e éticos, que preservem não apenas a saúde dos escolares, mas a cultura, os recursos humanos, natureza e a participação social.

### 2.3 CONTRIBUIÇÕES DO PPGDRS PARA O PNAE NA PERSPECTIVA INTER-DISCIPLINAR

O Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, localizado no Campus de Marechal Cândido Rondon, tem estimulado as trocas interdisciplinares, “gerando novas linguagens e saberes aproximando pesquisadores e estudantes com as experiências inovadoras no DRS nas regiões e territórios onde o programa está inserido” (Zonin *et al.*, 2020, p. 20). Ademais, tem trabalhado com temas que convergem com os 17 ODS, e, dentre esses, o PNAE.

Assim, pretende-se apresentar, de forma sucinta, os resultados de alguns trabalhos realizados por discentes e egressos do PPGDRS, que tenham sido publicados em formato de artigo científico, entre 2015 e 2023, que se reportam, mais

especificamente, aos conceitos usados de sustentação neste estudo: agricultura familiar, PNAE e desenvolvimento sustentável.

Gregolin *et al.* (2015), em seus estudos em cinco municípios da região Oeste do Paraná, localizados na bacia hidrográfica do Rio Paraná 3, percebem que há necessidade de regulamentação mais efetiva e que o bom relacionamento entre os atores envolvidos é um diferencial para a construção de planos de ação eficientes. Quando os sujeitos são comprometidos com a gestão da alimentação escolar, geralmente, maiores serão os investimentos na compra de produtos da agricultura familiar. No entanto, embora se preconizem cadeias curtas de comercialização, não se tem apresentado nas realidades dos municípios estudados por Gregolin *et al.* (2015); há pouca interação entre nutricionistas e agricultores familiares, além de divulgação inadequada de editais da chamada pública e cardápios não sintonizados com os sistemas produtivos locais.

O estudo de Constanty e Zonin (2016), realizado a partir de um estudo de caso no município de Marechal Cândido Rondon/PR, mostra que há participação de poucos agricultores familiares, dentre o número com Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) ativa, o que traz um limite de ambição da política. Os autores sinalizam que a produção orgânica no Programa é favorecida, contudo, fazendo a correlação entre PNAE e autonomia dos agricultores familiares. Entende que a sustentabilidade está além da produção orgânica. Nota disparidade dos valores de venda, ademais de desigualdade social entre os participantes. O gerenciamento do programa é um fator limitante para sustentabilidade de todas as propriedades, mas o PNAE pode promover a sustentabilidade.

Já no trabalho de Gregolin *et al.* (2017), que busca analisar a alimentação escolar em municípios no Sudoeste do Paraná, é sugerido que o PNAE é uma política sustentável, pois revela o cuidado das gerações, atual e futura, para com o meio ambiente, que ocasiona benefícios aos alunos e agricultores familiares. Para os autores, durante seis anos após a promulgação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o que observam é o aumento dos percentuais demandados por essa legislação. Percebem a falta de conhecimento do processo de compra por parte de alguns gestores e, no tocante, ainda são poucos agricultores familiares que efetivamente estão inseridos na comercialização para alimentação escolar, e que os alimentos orgânicos e agroecológicos não foram adquiridos pela maioria dos locais.

Garcia, Carniatto e Grandi (2018) investigam a execução do PNAE no município de Marechal Cândido do Rondon como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e sua contribuição ao Desenvolvimento Rural Sustentável e reconhecem, no estudo, que existem parcerias com centro de apoio a agricultores familiares e assistência técnica fazendo a articulação entre os diversos atores sociais envolvidos na compra de gêneros alimentícios para alimentação escolar. Consideram que a execução técnica a partir de uma visão ampla de gestores é indispensável para a dignidade dos alunos, da comunidade e da agricultura familiar.

Ao investigarem um município paranaense, Padilha *et al.* (2018), verificam pouca inclusão e envolvimento de agricultores familiares no PNAE, no entanto, constata grande potencial de crescimento nas vendas públicas. Percebem a importância das cooperativas que oportunizam a facilidade para o acesso dos agricultores às outras políticas de incentivo à agricultura familiar. Ainda que haja necessidade de qualificação dos processos de planejamento produtivo dessas organizações para que o acesso às políticas públicas continue, porém, que não seja único.

No estudo de Mattia *et al.* (2020), em um município do Oeste do Paraná, os autores apontam que para atingir o percentual de compra do PNAE com agricultura familiar recomendado por Lei é necessário o esforço e engajamento de agentes públicos nos processos de compras, assim como é importante uma ATER de qualidade. Entretanto, ações precisam ser estabelecidas para incentivar a participação de mais agricultores familiares para que o Programa continue crescendo e que essas ações estejam pautadas no aumento do percentual de compra, valorização dos gêneros alimentícios produzidos nas propriedades rurais e aumento do valor máximo de compra de cada agricultor por ano.

Schabarum, Plein e Basso (2022), ao investigarem o acesso das cooperativas na política pública do Programa de Alimentação Escolar no município de Guarapuava-PR, destacam que as organizações de agricultores em cooperativas pode ser uma das estratégias para superar alguns dos entraves da compra pública de alimentação escolar, ao facilitar o acesso às tecnologias, financiamento, assistência técnica e também aos próprios mercados para os agricultores familiares. Afirmam que a compra da agricultura pode contribuir com a sustentabilidade e à saúde pública, ao ponto de encurtarem a cadeia alimentar e ser uma das estratégias

de intervenção estatal para a valorização dos pequenos agricultores.

No estudo de Balestrin Fanin *et al.* (2023), ao analisar a percepção dos agricultores familiares, que comercializam seus alimentos no PNAE em um município paranaense, os autores identificam como um dos principais entraves para a produção e o fornecimento de alimentos ao Programa e a falta de ATER. Isso pode comprometer a articulação produtiva e econômica dos agricultores familiares, apesar de se mostrarem fornecedores que atendem à demanda e são adaptáveis com potencial para buscar melhorias nos processos de comercialização para o PNAE.

As somas dos trabalhos realizados percorrem a problematização da gestão do PNAE no que diz respeito à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. Trazem um delineamento da agricultura familiar no espaço de uma política pública que visa a criação e janelas de oportunidades para a reprodução social dessas famílias e ao favorecimento do desenvolvimento sustentável.

Os trabalhos seguiram diferentes concepções teóricas, metodológicas e usaram a interdisciplinaridade nas discussões e percepções sobre o tema. Por fim, uma das interfaces que pode ser estabelecida entre os trabalhos é que existem diferentes práticas de gestão do PNAE nos casos estudados. Tais fatos demonstram algumas das limitações e potencialidades desta convergência entre agricultura familiar, PNAE e desenvolvimento sustentável.

## ARTIGO 01

### TRAJETÓRIA E PRÁTICAS DE GESTÃO DE PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

**Resumo:** Este estudo objetiva analisar a institucionalização e as práticas de gestão pública do Programa de Alimentação Escolar de três municípios da Microrregião de Cascavel - Paraná a partir da implementação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, através de um estudo de caso múltiplo, desenvolvido em nível exploratório. Para tanto, foi aplicada entrevista em profundidade com os sujeitos envolvidos na gestão do Programa. A partir das experiências analisadas, percebem-se diferenças expressivas entre as práticas de gestão nos municípios pesquisados, entre os anos de 2009 e 2022. No município A, as práticas de gestão apontaram para uma gestão pública democrático-participativa, já no município B e C, foi observado fragmentação institucional, falta de sinergia entre os sujeitos, baixa utilização dos recursos financeiros e pouca adesão de agricultores familiares. Por fim, percebe-se a importância que o Programa pode assumir como espaço de inclusão produtiva, fomentando o desenvolvimento rural loco-regional.

**Palavras-chave:** Alimentação Escolar. Gestão Pública. Políticas Públicas.

### THE NATIONAL SCHOOL MEALS PROGRAM PATHWAY AND MANAGEMENT

**Abstract:** This study aims to analyze the institutionalization and public management practices of School Feeding Programs in three municipalities in Paraná based on the implementation of Law No. 11,947, of June 16, 2009, through a multiple case study, developed at a exploratory. To this end, in-depth interviews were carried out with the subjects involved in the management of the Programs. From the experiences analyzed, significant differences can be seen between management practices in the municipalities researched, between the years 2009 and 2022. In municipality A, management practices pointed to democratic-participatory public management, in municipality B and C, institutional fragmentation, lack of synergy between subjects, low use of financial resources and little support from family farmers were observed. Finally, we can see the importance that the Program can assume as a space for productive inclusion, promoting local-regional rural development.

**Keywords:** Public Management. Public policy. School feeding.

## 1 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, raça/etnia, gênero, geração, capacidades e 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. Apresenta mais de seis décadas de existência e sempre esteve polarizado entre dois grandes projetos: o da grande indústria de alimentos, que vê o PNAE como um vazadouro para os seus excedentes de produção de alimentos industrializados e processados, e o da alimentação saudável como um direito de cidadania, que considera a alimentação escolar como parte do compromisso do Estado com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esse último projeto também aponta a importância de toda a cadeia produtiva de alimentos saudáveis como parte fundamental do desenvolvimento sustentável (Balestrin, 2014).

Atualmente, o PNAE é fundamentado no emprego da 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 à alimentação escolar, visando garantir Segurança Alimentar e Nutricional dos estudantes, com acesso de forma igualitária, respeito às diferenças biológicas entre idades e 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. A extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, incluiu a Educação Alimentar e Nutricional no currículo escolar e definiu diretrizes nutricionais e

categorias de restrição e proibição de alimentos. Essa Lei, ainda, estabeleceu, em seu artigo 14, o percentual mínimo de 30% para a compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (AF), sendo, portanto, uma das formas de ampliar a oferta da alimentação escolar de qualidade.

Com essa Lei, o Programa apresentou alterações, tanto para as entidades executoras (EEx)<sup>12</sup> quanto para os consumidores (alunos) e fornecedores (agricultores familiares). Para as entidades executoras, perceberam-se mudanças positivas na diversidade alimentar para compor o cardápio e na nova forma das preparações; para os consumidores, 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, p. 51), o Programa de Alimentação Escolar interliga “as unidades escolares a formação de novos consumidores conscientes e comprometidos com o saber alimentar pedagógico, além de aprimorarem seus hábitos alimentares saudáveis”. Ainda, prevê a presença de diversos sujeitos (gestores públicos, profissionais da educação, agricultores familiares, controle social, representações estudantis entre outros) e setores da administração pública (diversas secretarias), que necessitam desempenhar seu papel em consonância para alcançar os objetivos almejados pelo Programa (Kroth *et al.*, 2021b).

Por sua vez, mesmo o Programa 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 distintas realidades de gestão nos territórios do país, principalmente no que se refere ao ambiente institucional, à importância dada pelos seus gestores, à aplicação dos recursos financeiros, ao controle social, à intersetorialidade de ações e ao engajamento dos sujeitos envolvidos, como agricultores familiares e comunidade escolar.

Alguns estudos no Brasil têm buscado investigar a execução e a efetividade desta política pública no que se refere à compra da agricultura familiar, contudo, mesmo com todos os avanços, as pesquisas têm demonstrado desafios em relação

---

<sup>12</sup>Entidades executoras são órgãos e instituições públicas responsáveis pela execução do PNAE, complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa e pela oferta de alimentação nas escolas. Cita-se como exemplo as Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e escolas federais (Brasil, 2020).

a questões burocráticas (Garcia; Carniatto; Grandi, 2018; Triches *et al.*, 2018), à estrutura de oferta, à logística, à atividade produtiva e ao potencial de demanda (Balem; Fialho; Silva, 2016; Balestrin Fanin; Fanin, 2022; Costa; Amorim Júnior; Silva, 2015; Kroth; Zonin; Giombelli, 2021), além da falta de engajamentos das prefeituras e baixa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (Balestrin Fanin *et al.*, 2023; Kroth *et al.*, 2021). Portanto, esses são alguns dos desafios concretos, já conhecidos, à gestão do PNAE.

Para tanto, considerando a importância da continuidade de estudos na área, objetiva-se, com esse trabalho, analisar a institucionalização e as práticas de gestão pública dos Programas de Alimentação Escolar (PAE) de três municípios do Oeste Paranaense e como eles vêm se estruturando a partir do recomendado pelo artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, através de um estudo de caso múltiplo.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 (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: dimensão institucional (*polity*), dimensão processual (*politics*) e dimensão material (*policy*). A dimensão institucional é o que 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. Já a dimensão material, se refere aos conteúdos concretos e aos resultados das ações e decisões políticas.

Assim, é possível apontar que as políticas públicas se apresentam em arenas representadas por sujeitos, sejam eles estatais ou privados, que apresentam a capacidade de escoar-se em determinado tipo de política pública existente. Entre elas, algumas se apresentam inseridas em mais de um modelo. Tude (2015) aponta quatro modelos: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas. As distributivas privilegiam uma parcela significativa da



população, são promovidas e financiadas majoritariamente pelo Estado, 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, tendem a gerar conflitos entre representantes das elites e das classes e grupos subalternizados; já as políticas públicas regulatórias envolvem a administração pública e a burocracia estatal, além de atores governamentais de interesse; por fim, as constitutivas são as que apresentam o conjunto dos outros três modelos e determinam as condições gerais de como se operacionalizam as outras três modalidades.

Diferindo da conceituação das tipologias mais tradicionais, Fonseca (2013) e Barbosa Filho (2021) destacam que as políticas públicas não são processos lineares, homogêneos, livres de assimetrias e disputas de projetos, pelo contrário, são processos interseccionados por decisões políticas e relações 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 (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).

As variáveis que estão inferidas nas políticas públicas são muitas, elas podem estar envolvidas em diferentes conflitos, marcadas por interesses variados, ou, ainda, expressar ideologias e necessidades de vários sujeitos (Silva; Bassi, 2012). Neste sentido, Ávila, Caldas e Assad (2013) apontam para a necessidade de que, ao formular e implementar as políticas públicas, deve-se levar em consideração o comportamento dos sujeitos a partir da compreensão das limitações impostas pelas particularidades das relações entre eles. Seguindo uma compreensão mais crítica, Barbosa Filho (2021) situa os limites estruturais das políticas públicas em responder às expressões da questão social, já que essas mesmas políticas, além de responderem às necessidades de reprodução da classe trabalhadora e de grupos subalternizados, 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 das políticas públicas sociais, a inserção dos sujeitos coletivos no processo de problematização e planejamento é

fundamental. A inserção desses sujeitos, representantes da pluralidade societária, como parte do processo decisório das políticas públicas, apresenta como resultado a correlação de forças esperada em uma sociedade democrática. Essa compreensão não deve levar a uma equivocada crença em torno do socialismo jurídico, em que o progressivo avanço 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 do PAE, reconhecer os sujeitos envolvidos e como esses realizam suas ações e disputam poderes. Os sujeitos das políticas, quando comprometidos politicamente, podem alavancar as políticas públicas “dentro de uma perspectiva de consolidar uma abordagem estratégica de desenvolvimento social, participativa, intersetorial e sustentável do ponto de vista socioambiental” (Jacobi, 1999, p.44).

Assim, os arranjos institucionais participativos se dão à medida que se viabiliza os interesses de grupos progressistas, em influenciar a gestão das políticas públicas, o que impacta na garantia de sua democratização no aspecto decisório e de redistribuição de recursos/poder (Jacobi, 1999; Barbosa Filho, 2013). Neste sentido, deve haver a 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, vistas como novos nichos de acumulação de capital. Também é necessário caracterizar criticamente a distribuição de responsabilidades por cada etapa do ciclo da gestão das políticas públicas, pois há de se considerar que existem diferenças na articulação dos mecanismos de efetivação disponíveis de acordo com o ambiente institucional, correlação de forças entre projetos, atores e coalizões em torno da agenda pública, contextos e regimes político-econômicos.

## 2.2 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, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), durante permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar, assim como para a formação e promoção de hábitos alimentares saudáveis, por meio de ações de EAN (Brasil, 2020).

Para a execução do Programa, é realizado repasse financeiro de caráter suplementar pelo governo federal através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a Estados, municípios e escolas federais, em dez parcelas mensais 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, que, após seis anos sem correção, sofreram reajuste 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 do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE) relativos ao PNAE, 85% das Entidades Executoras possuem como fonte principal para o custeio da aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar os recursos federais (Pacobahyba, 2023), o que indica que os municípios e Estados ainda pouco complementam o Programa com recursos próprios.

O acompanhamento e fiscalização do PNAE são realizados pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU), pelo Ministério Público e por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). O CAE, que teve sua obrigatoriedade de criação em 1994 por parte das EEx, apresenta caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. É composto por, no mínimo, sete membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos (Brasil, 2020).

Também há uma parceria dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, que apresentam caráter consultivo, constituindo-se em espaço de

articulação entre o governo federal, estadual ou municipal e a sociedade civil para a formulação de diretrizes para políticas e ações na área da SAN.

As formas de gestão do PNAE podem ocorrer de forma centralizada (EEx envia os gêneros alimentícios para as unidades escolares de sua competência), descentralizada (EEx repassa recurso financeiro para as unidades escolares), semi-descentralizada (EEx encaminha recurso financeiro e gêneros alimentícios às unidades escolares) e terceirizada (EEx contrata uma empresa para fornecer a alimentação a seus alunos), ou ainda optar por duas ou três formas no ente federado, caracterizando-se como execução mista (Brasil, 2009).

Já para o gerenciamento do PNAE e a elaboração de cardápios que respeitem as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares e a cultura alimentar da localidade, é obrigatório, desde 2006, a presença do profissional nutricionista. Em consonância com as atividades dos nutricionistas, elenca-se o papel realizado pelos (as) cozinheiros(as) escolares, que são 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. No artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, fica estabelecido que, no mínimo, 30% do valor dos recursos federais para o PNAE, repassados pelo FNDE, deve ser investido 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. E, ainda, que a aquisição dos alimentos, quando comprados da agricultura familiar individual, deverá ser feita no nome da mulher, em no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido (Brasil, 2023).

Essa regulamentação trouxe efeitos positivos, melhoria na alimentação escolar e valorização e ampliação de renda para agricultura familiar, uma maior valorização da mulher trabalhadora rural, a integração entre políticas e Programas de saúde, educação, desenvolvimento agrícola e assistência social. No entanto, passados alguns anos da Lei Federal 11.947, de 16 de junho de 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 estar organizados como individuais (detentores de

Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP – Física ou de Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF)<sup>13</sup>, como grupos informais (detentores de DAP ou CAF física, organizados em grupos) ou em grupos formais (detentores de DAP ou CAF 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/EEx (Brasil, 2021).

Nesse contexto, tem se observado em vários estudos, um aumento dos percentuais de compra da agricultura familiar para a adequação à Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 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 diversas realidades, 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 aos recursos financeiros insuficientes, 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 garantia do direito humano à alimentação escolar. No entanto, a falta do ensino presencial, somado ao aumento da insegurança alimentar causada pela diminuição de renda das famílias devido à pandemia, tornou o PNAE fundamental e estratégico (Sperandio; Morais, 2021).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa foi desenvolvida em nível exploratório, sendo que, segundo Yin (2011), a pesquisa exploratória 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.

---

<sup>13</sup> É 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). A CAF passa a substituir a DAP. A DAP ainda permanece como documento até seu vencimento, após vencer passa a ser CAF.

Em relação ao contexto, a pesquisa é caracterizada como estudo de caso múltiplo, justificado pela necessidade de aprofundar o conhecimento de uma realidade, visto a complexidade da problemática, diversidade, dinâmica e 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, sendo 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 Tabela 1.

**Tabela 1** - Municípios pesquisados – população, área territorial, IDH, estabelecimentos rurais e número de DAP/CAF válidas

Município	População	Área territorial (Km <sup>2</sup> )	IDH	Área dos estabelecimentos rurais (hectares)	Estabelecimentos rurais (número)	Número de 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:** Elaborado pela autora, com base no Censo (2022), Censo agropecuário (2017) e SEAD (2022).

No aspecto ético, para resguardar as identidades dos informantes-chave dos municípios estudados, as municipalidades foram identificadas como: A, B e C, e 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.

A escolha das unidades de estudo está relacionada aos poucos estudos nesse território, por serem municípios de pequeno porte populacional e vizinhos; e ao potencial que o PAE pode apresentar aos municípios para promoverem SAN e DRS, por meio da inclusão produtiva de trabalhadores da agricultura familiar.

O *corpus* da pesquisa, seguindo as premissas metodológicas de um estudo de caso, contou com diversas fontes de dados: revisão bibliográfica narrativa, análise documental de literatura cinza e legislação nacional e local sobre alimentação escolar, levantamento de dados secundários do ano de 2019 a 2022, a partir das chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar e confrontando-as com os dados do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE. Ainda, utilizou-se dados secundários disponibilizados pelo Instituto

Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2023; 2019) (dados dos municípios), Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) (2022) (dados agricultura familiar) e Ministério da Educação (dados da população atendida pelo PNAE). 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.

Na Tabela 2, constam os números de sujeitos entrevistados por município estudado e por categoria, num total de 102 entrevistados.

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

	Agricultores familiares (AG)	Nutricionistas (NUT)	Cozinheiras escolares (COZ)	Extensionistas rurais (ATER)	Gestores Públicos (GEST)*	Presidentes 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:** Elaborado pela autora com base em arquivos das Secretarias de Educação (2023).

Os sujeitos foram divididos e identificados por categorias: AG, NUT, COZ, ATER, GEST, CONS e DIR (conforme Tabela 2), dos municípios A, B e C; e foram enumerados de acordo com a ordem cronológica de realização das entrevistas em cada município. A escolha dos sujeitos na totalidade das diferentes funções graus de responsabilidade e interesses na gestão do PAE possibilita rigor e representatividade nas análises. Assim, quando a categoria apresentava mais de um sujeito foram entrevistados a totalidade, ou seja, todos os agricultores inseridos nos PAE estudados no ano de 2022 e todos os diretores e cozinheiras escolares, os gestores foram representados pelos Secretários de Educação e Secretários de Agricultura, já em relação aos presidentes de Conselho, no município A, B e C foram os do CAE e no município A também do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), já que os municípios B e C não apresentavam esse conselho ativo.

Nesse ponto, vale ressaltar a dificuldade em acessar informações e sujeitos-chave em dois dos três municípios, em grande parte justificada pelos interlocutores devido à necessidade de não expor aspectos problemáticos da política local de alimentação escolar, como a subutilização da aquisição de alimentos da agricultura familiar e o funcionamento incipiente ou meramente burocrático dos conselhos de controle social da alimentação escolar.

Para a entrevista em profundidade, foram utilizados roteiros de entrevistas, os quais foram construídos a partir da abordagem do Desenvolvimento Rural Sustentável, com questões relativas à trajetória e gestão do PNAE, a partir da implementação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009; e às narrativas dos entrevistados sobre os temas-chave da pesquisa, conforme cada categoria de sujeito. Os dados foram sistematizados, codificados, tabulados e analisados por meio de análise de conteúdo. Essa abordagem teórico-metodológica combina a concepção crítica e dinâmica da linguagem, entendida “como uma construção real de toda a sociedade e como expressão da existência humana em diferentes históricos” (Franco, 2008, p.13). Na seção a seguir, serão apresentados os resultados da pesquisa.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

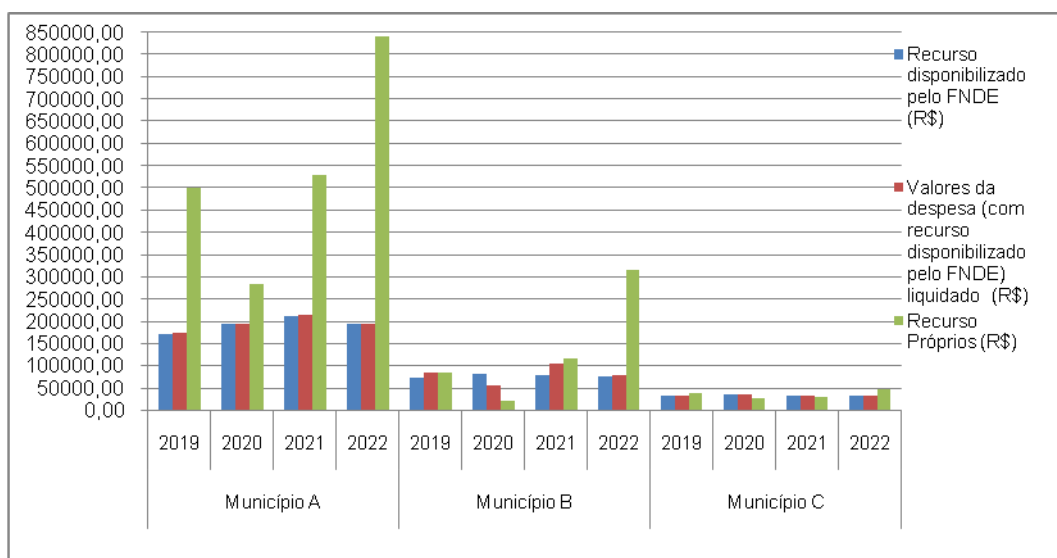
Os municípios pesquisados foram apresentados de forma individual, configurando três casos únicos específicos. Foram descritas a institucionalização e as práticas de gestão pública dos Programas de Alimentação Escolar em relação ao artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, com base nas informações dos sujeitos envolvidos.

A saber, apresentam-se alguns dados importantes para os debates individualizados. Em relação ao alunado atendido pelos Programas de Alimentação Escolar, embora haja diferenças nos números de unidades escolares presentes em cada município, o município A apresenta nove unidades escolares e 1812 alunos, o B quatro unidades escolares e 739 alunos, e o C três unidades escolares e 375 alunos. Quando comparados os dados, a pesquisa demonstra que o alunado é proporcional ao tamanho dos municípios, que são de pequeno porte populacional.



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.

**Gráfico 1** - Dados da execução do PAE do município A, B e C nos últimos quatro anos, no que se refere aos recursos disponibilizados pelo FNDE para alimentação escolar, valores das despesas liquidadas e recursos próprios aplicados na aquisição de gêneros alimentícios para o Programa de Alimentação Escolar.



**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

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

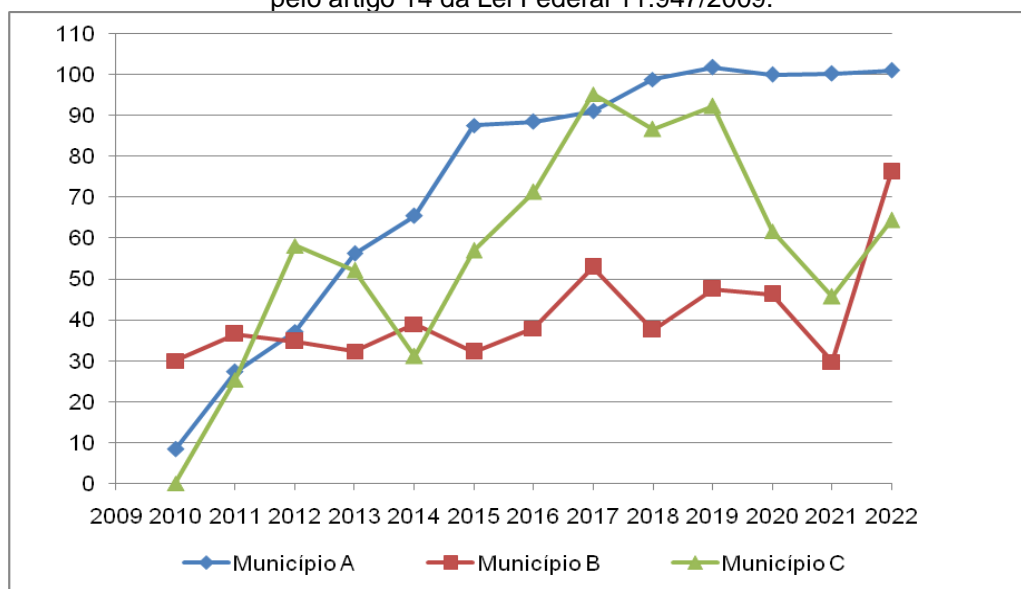
O município B teve oscilações durante os 4 anos, apontando nos últimos dois anos um investimento do recurso municipal maior que o federal. Em 2020, percebeu-se que o recurso federal não foi utilizado totalmente, pois apresentou valor liquidado

menor que o recebido. Percebeu-se ainda que, em 2019 e em 2021 existiu saldo reprogramado do exercício anterior.

Em relação ao investimento de cunho municipal, percebeu-se no município C que em dois anos o valor foi menor que o federal e nos outros dois apresentou-se maior, porém com pouca diferença. Já o valor do repasse do FNDE e o liquidado permaneceram semelhantes.

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

**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 do determinado pelo artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009.



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Verifica-se, no Gráfico 2, uma tendência de crescimento para o município A, sendo que nos municípios B e C houve uma variação na porcentagem durante os anos. No entanto, a partir de 2011, os três municípios tiveram evolução conforme determina a Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009 para a aplicação mínima de 30% dos recursos federais para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. A seguir, serão apresentados os dados específicos de cada município em relação aos elementos pesquisados.

#### 4.1 MUNICÍPIO A

O município A, a partir da análise dos percentuais de compra da agricultura familiar, desde o atendimento ao artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, 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, Secretaria de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR), Sindicato de Trabalhadores Rurais e Secretaria de Administração através do Departamento 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, foram convidados e mobilizados agricultores familiares interessados em vender seus gêneros alimentícios para alimentação escolar municipal, assim o primeiro processo de chamada pública se efetivou no ano de 2010, com participação de sete agricultores familiares. Ademais, 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 Lei, 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.

O sucesso neste cenário é central no comprometimento da gestão municipal, como o aporte burocrático oportunizado aos agricultores familiares através da nutricionista da Secretaria de Educação, suporte na propriedade através da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente e da parceria com IDR. Outro ponto que se destaca é o bom relacionamento entre os sujeitos: “temos uma boa relação e comunicação com todos os envolvidos” (DIR 06). E “o diálogo é frequente através de reuniões, ligações telefônicas, atendimento presencial e visita a 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).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Por se tratar do relato dos(as) entrevistados(as), optou por, em casos de citação direta oriunda das entrevistas, manter-se o uso das aspas mesmo nas citações diretas longas.

Segundo as falas dos entrevistados nesse município, é possível evidenciar 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 da municipalidade A. A produção entregue pelos agricultores familiares para a rede municipal de ensino, adquiridas com recurso federal, incluiu abacate, abóbora, abobrinha, acelga, alface, almeirão, banana, batata doce, beterraba, bergamota, biscoito caseiro, bolo simples, brócolis, cenoura, cheiro verde, chicória, chuchu, couve flor, couve manteiga, cuca caseira, espinafre, feijão, filé de tilápia, laranja, limão, macarrão caseiro, mandioca, maracujá, melão, melancia, milho verde, morango, ora pro nóbis, pão branco caseiro, pão de milho, pão integral caseiro, pepino, pêssego, quiabo, repolho, rúcula, tomate, uva e vagem.

Os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar nessa municipalidade estão de acordo com o recomendado pela Resolução Federal 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 que no mínimo 75% seja destinado à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados; no máximo 20% na aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados; e no máximo 5% destinado à aquisição de ingredientes culinários processados. Não apresentam nenhum dos alimentos proibidos conforme recomendação.

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

Em relação à ampliação do rol de gêneros alimentícios fornecidos, a prefeitura tem participação importante como incentivar através da inclusão de produtos nos cardápios escolares, assim como os Projetos de Frutíferas, Projeto de Estufas, incentivo ao Plantio Direto e parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o IDR. Vale dizer que a organização produtiva dos

agricultores permite a inserção em novos canais de comercialização, como os mercados varejistas locais e as vendas diretas ao consumidor.

O resultado que confirma uma gestão democrática e participativa do PAE é que o município A, no ano de 2022, foi selecionado pelo FNDE, a partir de critérios técnicos de execução do PNAE, como destaque entre os 399 municípios do Paraná. Como resultado, participou do *Reality Show* Merendeiras do Brasil, que foi uma disputa entre 15 merendeiras, sendo três de cada uma das cinco regiões do Brasil. A cozinheira escolar que representou o município A foi a vencedora do *Reality Show*. Em decorrência da premiação, a nutricionista e a cozinheira escolar participaram no ano de 2023 em atividades científicas sobre alimentação escolar na cidade de Playa Blanca, no Panamá e na cidade de Roma, na Itália.

Esse reconhecimento 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; durante o período da pandemia de Covid-19, em que os alunos ficaram sem aulas presenciais, ter oferecido kits de alimentação escolar a todos os alunos da rede municipal de ensino; apresentar projetos de educação alimentar e nutricional nas unidades de ensino; e manter as prestações de contas em dia e aprovadas pelo Conselho de Alimentação Escolar. Conforme presidente do Conselho, “tudo muito organizado. É exigido bastante que se cumpram as normas (CONS 01)”.

No entanto, ainda existem 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 tem combate e o clima não tem ajudado” (AG 03); “Falta de mais assistência, pois tem coisa que não sabemos muito lidar com certos bichos e pragas” (AG 07).

A maior dificuldade citada pelos gestores e pela ATER é a resistência em aderir às orientações em relação à diversificação de produção e 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. Para os agricultores, é destacada a garantia de produção criada pelo Programa, o que resulta no aumento da renda familiar, ainda

“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). Para os gestores, fomenta a agricultura local e há 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 melhora na diversificação e qualidade dos cardápios escolares: “Mudou bastante, principalmente nos tipos de alimentos recebidos, o cardápio ficou melhor (COZ 21)”. “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 do nutricionista, conforme falas de alguns dos 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 do nutricionista 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 do Programa de Alimentação Escolar (Kroth; Zonin; Giombelli, 2021). Sua interação com a agricultura familiar é de suma importância para o sucesso do mercado institucional do PNAE (Balestrin Fanin; Fanin, 2021).

Em suma, as potencialidades verificadas na municipalidade estão relacionadas às suas estratégias nos arranjos institucionais, na importância dada pela gestão municipal ao PAE e a agricultura familiar e ao engajamento e coalizão dos sujeitos envolvidos, sejam eles governamentais, representados pela sinergia entre diversas secretarias e instituições, e não governamentais, com participação ativa de agricultores, conselheiros e população usuária.

## 4.2 MUNICÍPIO B

O município B, que possui o dobro dos alunos do C, tem utilizado 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 município e o IDR, e já na primeira chamada pública atingiu os 30% de investimento do recurso federal, com seis agricultores familiares participantes. O município se manteve entre 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 enfrentado pela 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, ocorrendo a reprogramação do saldo para o ano subsequente.

Esse contexto aponta dificuldades que se caracterizam como falta de aprimoramento na gestão do Programa, assim como na 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 inicia-se com a composição do cardápio e a definição da pauta elaborada por nutricionista, mediante mapeamento feito pela própria profissional em reunião com agricultores familiares. Na etapa seguinte, é realizado o orçamento ainda por parte da nutricionista, que encaminha a pauta para setor de compras da Prefeitura, a fim de realizar a chamada pública. Nesse período, a nutricionista mobiliza os agricultores familiares para fomentar a 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 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.

Entre as dificuldades citadas, percebe-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 a demanda (NUT 01).”

Neste ponto, infere-se que, mesmo a nutricionista do município assumindo 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. Essa cogestão ou gestão partilhada intersetorial não foi observada no município B. E, ainda, há aspectos relacionados à operacionalização da compra que também se apresentam como dificuldades à expansão do Programa junto aos agricultores nesta municipalidade. Um deles é relacionado à ausência de garantia da compra do projeto na íntegra, que pode estar relacionado também à instabilidade institucional pela troca constante de gestores e nutricionista e/ou por 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 de compra dos gêneros alimentícios cultivados. Essas incertezas também resultam na dificuldade da organização produtiva e na diversificação, o que é percebido na 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. Os quinze itens adquiridos, 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, apresentam pouca diversidade. E mesmo adquirindo carne, que possui valor maior, apresenta dificuldade em ampliar o percentual de compra.

Essa preocupação não foi citada apenas na percepção da nutricionista e dos agricultores familiares, mas também nas dos gestores e 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 intersectorialidade 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).

Neste ponto, a execução técnica a partir de uma visão ampla de gestores é indispensável para a aquisição da agricultura familiar (Garcia; Carniatto; Grandi, 2018), bem como a ATER poderia ser um diferencial para que os agricultores familiares desenvolvessem as ações necessárias para o acesso ao Programa (Balem; Fialho; Silva, 2016). Balestrin 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 importante sua contribuição à alimentação escolar 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 alimentado 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 dos alimentos, as cozinheiras escolares, e no consumo, como os diretores escolares, apresentam relatos que reiteram a importância e a qualidade dos gêneros alimentícios adquiridos para alimentação escolar desta 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).

Sendo assim, os relatos aqui analisados 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 uma sinergia entre os sujeitos envolvidos na gestão do PAE, especialmente entre secretarias, além das questões institucionais, como a grande rotatividade de gestores e nutricionistas e a incipiente assistência técnica aos produtores.

#### 4.3 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 e tem utilizado em média 66% do recurso federal recebido entre os anos de 2019 e 2022 com a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar local.

Essa municipalidade iniciou o processo de chamada pública da Agricultura Familiar para alimentação escolar em 2011 através de articulação da Secretaria de Educação e da Secretaria de Agricultura, 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, de 16 de junho de 2009.

O município apresentou redução do percentual de compras em 2014, com 31,07%. Ademais, teve seu maior percentual de compras em 2017, atingindo 95,32% de utilização do recurso do FNDE para o PNAE para 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 se desestabilizaram as compras para os Programas de Alimentação Escolar 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 acordo ao recomendado pelo artigo 21 da Resolução Federal nº 06, de 08 de maio de 2020. No entanto, ainda há espaço para ampliar as compras locais, pois o recurso federal não está sendo utilizado integralmente pela produção agrícola familiar do município.

O motivo para essa fragilidade, de acordo com os gestores está em: “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 ATER o desafio remete ao “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: “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 “Precisamos de 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 Programa e que faz com que esse mercado, muitas vezes, não seja atraente, no que tange os custos de transação significativos para o agricultor. Costa, Amorim 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 e o aumento dos valores *per capita* em 2023, repassados pelo FNDE, pode representar um potencial para o investimento deste 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 com os agricultores familiares, para criar condições produtivas efetivas aos sujeitos envolvidos.

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 se apresenta como 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, durante os últimos anos a municipalidade teve trocas de nutricionistas. Como esse profissional atua como articulador e gestor de ampla maioria dos processos político-gerenciais do PAE, sua ausência ou constantes substituições pode ocasionar rupturas nas relações entre os sujeitos e fragmentação institucional do PAE.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE se apresenta como uma política pública que permite distintos mecanismos de intervenção dependentes de distintas formas de gestão. A análise das trajetórias e práticas de gestão para a implementação do artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, indica que as estratégias e os arranjos institucionais de gestão pública local são fundamentais para a efetiva execução dos Programas de Alimentação Escolar.

Desse modo, a partir das experiências analisadas, percebem-se diferenças expressivas entre as práticas de gestão do PAE nos municípios pesquisados. Foi observada no município A, sinergia entre os sujeitos, intersetorialidade de ações e dos processos decisórios, gestão compartilhada, plena utilização de recursos destinados ao PAE, cogestão, efetiva mobilização dos agricultores familiares e compromisso do poder executivo local, valorização do protagonismo do profissional de Nutrição e um controle social ativo, existindo uma coalizão de sujeitos comprometidos com a efetivação do PAE. Enfim, essas práticas apontaram para uma gestão pública democrático-participativa, assim o PAE teve um papel significativo na promoção da SAN dos estudantes. Isso ocorreu mesmo durante a pandemia de Covid-19 e o município A foi o que mais materializou essas práticas de gestão, tendo sido inclusive selecionado pelo FNDE, como município destaque em alimentação escolar, devido a critérios técnicos de execução do PNAE.

No entanto, quando o processo gerencial do PAE se afastou dessas práticas democrático-participativas, foram observadas fragmentação institucional, concentração de poder decisório na Secretaria de Educação, negando a gestão compartilhada e intersetorial do PAE, além da 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 por estes e a baixa oferta de assessoria técnica. Outras fragilidades, observadas sobretudo 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 Programa, como é o caso dos nutricionistas; a baixa utilização dos recursos financeiros do repasse federal, assim como a ausência de contribuição financeira municipal ao PAE; e o desconhecimento e a frágil mobilização dos agricultores familiares para participar do Programa.

No município A, percebeu-se a coalizão entre os sujeitos: o agricultor familiar se compromete a produzir e a entidade executora a comprar, criando uma percepção de segurança para produtores rurais e demais sujeitos. Os gestores, ATER e nutricionista têm se preocupado com os agricultores. As diretoras e cozinheiras têm apoiado o processo. No município B, o ponto chave está na falta de aprimoramento na gestão do Programa, assim como na pactuação e coalizão de sujeitos. Já na municipalidade C, necessita-se do 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 com 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.

Essas boas práticas de gestão pública, quando publicizadas, criam a possibilidade de outros municípios construírem parâmetros mais avançados de gestão do PAE, visualizando as potencialidades reais desse Programa e a importância que ele assume, tanto para a comunidade escolar quanto para os agricultores familiares, que podem contar com o PAE como um espaço de inclusão produtiva, fomentando o desenvolvimento rural sustentável.

## REFERÊNCIAS

- AVILA, M. L.; CALDAS, E. de L.; ASSAD, S. S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 7, n. 3, p. 68-81, 2013.
- BACCARIN, J. G.; TRICHES, R. M.; TEO, C. R. P. A.; SILVA, D. V. P. da. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista De Economia E Sociologia Rural**, n. 55, v.1, p. 103–122.
- 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**, v. 36, n. 2, p. 131-145, jul/dez, 2016.
- BALESTRIN FANIN, E. L. B.; CAETANO DE AZEVEDO LOPES, M. R. .; GOES MAIA MARQUES, A. B.; DOS SANTOS, T.; SILVA FERREIRA, R.; ZONIN, W. J. Percepção dos agricultores familiares inclusos no PNAE em relação à ATER em Capitão Leônidas Marques, Paraná: Perception of family farmers included in the PNAE in relation to ATER in Capitão Leônidas Marques, Paraná. **Revista Macambira**, v. 7, n. 1, p. e071001, 2023.
- BALESTRIN FANIN, E. L. B.; FANIN, M. O nutricionista: interação com agricultura familiar. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.11, p.105859-105864, nov. 2021.
- BALESTRIN, E. L. B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques**. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.
- 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)**. 1. ed. São Luís, Maranhão: Expressão Feminista, 2021. 111 p. v. 1.
- 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) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, 2023.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, 2023.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2021.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2020.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2009.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. 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. da. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

ENGELS, F.; KAUTSKY, K. **O socialismo jurídico**. 2º edição. Tradução Livia Cotrim, Márcio Naves. São Paulo: Boitempo, 2012.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

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

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

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cad. EBAPE**. 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, jun. 2000, 212-259.

GARCIA, J. N.; CARNIATTO, I.; GRANDI, A. M. Programa Nacional de Alimentação escolar como instrumento de garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada e sua contribuição ao desenvolvimento rural sustentável. **Revista Geo Pantanal**. Corumbá (MS), n. 24, p.147-162, jan/jun. 2018.

JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n. 1, 1999.

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**. Curitiba: Appris, 1ª ed., p. 309-332, 2021.

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**. Curitiba: Appris, 1ª ed., p. 309-332, 2021.

PACOBAYHYBA, F. **Por um sistema Nacional de Alimentação Escolar**. Jornal Folha de São Paulo. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2023/07/por-um-sistema-nacional-da-alimentacao-escolar.shtml>. Acesso: 10 nov. 2023.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plataforma de DAPs**. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em: 10 maio 2022.

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**, v.18, n.2, abril, 2016.

SCHWARTZMAN, F.; NOGUEIRA, R. M. **Alimentação escolar como estratégia para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Memnon, 2021. 286 p.

SPERANDIO, N.; MORAIS, D. de C. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a resignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segur. Aliment. Nutr.** Campinas, SP, v.28, n.00, p. e021006, 2021.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. *In*: SILVA, C, L. Políticas Públicas: desenvolvimento local. Petrópolis: Vozes, 2012. 15-38 p.

TRICHES, R.; BACCARIN, J.; FIGUEREDO, O. A. T.; FÜHR, A. L.; MOSSMANN, M. P.; BOITO PEREIRA DA SILVA, D.; HECKLER, D.; TEO, C. R. 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. *et al.* (org.). **Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS, 2018. p. 91-105.

TUDE, J. M. **Gestão de Políticas Públicas**. 1ed. Curitiba, PR: 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. **Alimentação escolar como estratégia para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Memnon, 2021. 286 p.

YIN, R. K. **Aplicações da pesquisa de estudo de caso**. Sage, 2011.

## ARTIGO 02

### PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO: UM OLHAR PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

**Resumo:** O presente artigo busca compreender as narrativas dos sujeitos envolvidos no processo da alimentação escolar em relação às práticas de gestão da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para os Programas de Alimentação Escolar (PAE) de três municípios da microrregião de Cascavel, localizada no Oeste do Paraná, e as possíveis contribuições deste Programa para o Desenvolvimento Rural Sustentável. Para tanto, foi realizado um estudo de caso múltiplo, utilizou-se a metodologia participativa com caráter exploratório, além de contar com revisão bibliográfica narrativa, análise documental e aplicação de entrevistas em profundidade com 102 sujeitos envolvidos na alimentação escolar. Os dados foram analisados por análise de conteúdo e discutidos conforme as dimensões do desenvolvimento sustentável, propostas por Ignacy Sachs. Como resultado, observou-se que as narrativas dos sujeitos refletem o equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento sustentável. No entanto, ainda no contexto da execução do PNAE, se faz necessário fortalecê-las.

**Palavras-chave:** Alimentação escolar. Agricultura familiar. Produção Sustentável.

### NATIONAL FOOD PROGRAM: A LOOK AT SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT

**Abstract:** This article seeks to understand the narratives of the subjects involved in the school feeding process in relation to management practices for purchasing foodstuffs from family farming for the School Feeding Programs (PAE) in three municipalities in the Cascavel, microregion located in Western Paraná, and the possible contributions of this Program to Sustainable Rural Development. To this end, a multiple case study was carried out, using a participatory methodology with an exploratory nature, in addition to a narrative bibliographic review, documentary analysis and in-depth interviews with 102 subjects involved in school feeding. The data were analyzed using content analysis and discussed according to the dimensions of sustainable development, proposed by Ignacy Sachs. As a result, it was observed that the subjects' narratives reflect the balance between the dimensions of sustainable development. However, even in the context of implementing the PNAE, it is necessary to strengthen them.

**Keywords:** Family Farming. School feeding. Sustainable Production.

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública na área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que apresenta ações voltadas ao Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS), com a inclusão da compra de gêneros alimentícios diversificados e de preferência da agricultura familiar local. Tal ação está articulada à Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em seu artigo 14, prevê que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres (Brasil, 2009; Brasil, 2023).

Na execução de políticas públicas voltadas à alimentação escolar, a sustentabilidade deve estar presente e direcionada para a produção de alimentos adequados, saudáveis e sustentáveis com resgate aos hábitos alimentares locais, valorização da cultura, inclusão social e garantia de direitos humanos. Para Abramovay (2010), o Estado, o setor privado e a sociedade civil devem colaborar entre si para obter o Desenvolvimento Sustentável, por meio de estratégias que requeiram simultaneamente a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais, e ações que visem reduzir os impactos ao meio ambiente.

Nesse contexto, as dimensões (social, cultural, ambiental, ecológica, territorial, econômica e política externa e interna) do Desenvolvimento Sustentável devem ser levadas em consideração e podem ser traduzidas como garantia da estabilidade social, contribuindo para a permanência populacional no meio rural com qualidade de vida, equilíbrio entre respeito às identidades e autoconfiança, preservação dos recursos naturais, equilíbrio entre campo e cidade, promoção da segurança alimentar e apropriação dos direitos humanos, que possam promover os processos participativos e democráticos (Sachs, 2009).

No entanto, apesar da importância da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, como ferramenta para o DRS, principalmente pelas seguintes características: apoio ao agricultor familiar com oferta de alimentos saudáveis e sustentáveis, relação mais estreita com o produtor e consumidor, favorece as cadeias curtas de abastecimento, prioridade por produtos orgânicos, promoção da qualidade de vida e dinamização da econômica local. Ainda existem alguns desafios

em relação à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e na efetividade da aplicação das diretrizes do PNAE, apontados por vários estudos, como: questões relativas à organização produtiva dos agricultores familiares, articulação de gestores, pouca presença de alimentos orgânicos (Balestrin, 2014; Costanty; Zonin, 2016; Gregolin *et al.*, 2017; Kroth; Zonin; Giombelli, 2021; Kroth *et al.*, 2021; Triches; Schabarum; Giombelli, 2016). Apesar dessas limitações, estudos (Constanty, 2014; Schabarum; Plein; Basso, 2022) trazem elementos que o PNAE apresenta como uma importante ferramenta para a valorização do DRS e uma estratégia de intervenção estatal.

Assim, o presente trabalho busca compreender as narrativas dos sujeitos envolvidos no processo da alimentação escolar em relação às práticas de gestão da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para os Programas de Alimentação Escolar (PAE) de três municípios da microrregião de Cascavel, localizada no Oeste do Paraná, e as possíveis contribuições deste Programa para o Desenvolvimento Rural Sustentável. A partir dessas percepções, pretende-se entender as estratégias das participações dos sujeitos para integração loco-regional entre PAE e DRS.

## **2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

O desenvolvimento sustentável vem se tornando um tema relevante em diversos debates que surgem em determinados cenários progressistas. Assim, é importante entender alguns princípios e significados que os cercam.

Para Leff (2010), o alcance do desenvolvimento sustentável está inserido em traçar caminhos para uma sociedade construída na produtividade ecológica, na diversidade cultural, na diferença e na democracia. Nessa linha, a racionalidade ambiental traz novos entendimentos que alimentam anseios, os quais podem mobilizar ações solidárias e o encontro da vida.

É fundamental e necessário entender desenvolvimento sustentável como uma nova forma de pensar e agir, da construção de um novo paradigma civilizatório, compreendendo que o ser humano e o meio ambiente não são dissociáveis, mas um conjunto, sendo que os seres humanos não sobrevivem sem o ambiente (Boff, 2012). Para o autor, é necessário que o desenvolvimento sustentável atenda

necessidades essenciais do ser humano: a subsistência, amparo, amor, entendimento para aceitar os outros e se aceitar, liberdade, identidade cultural e pessoal, lazer, participação e criatividade. Jacobi (1999) afirma que o desenvolvimento e o bem-estar humano devem equilibrar a tríade formada por população, a habilidade do meio ambiente e a vitalidade produtiva.

Nesse rumo, o desenvolvimento sustentável tem o objetivo de conciliar as atividades econômicas com a manutenção do equilíbrio ambiental, por meio de ações socialmente justas, ambientalmente corretas, financeiramente viáveis e culturalmente aceitas, sendo um marco relevante associado à percepção da área ambiental no cotidiano da população (Sachs, 2009). Segundo Boff (2012), antes de garantir o desenvolvimento sustentável, é necessária uma sociedade sustentável.

Nesse aspecto, Sachs (2009) considera as várias dimensões para que o desenvolvimento sustentável alcance a sustentabilidade, apontadas no Quadro 1.

**Quadro 1-** Dimensões do Desenvolvimento Sustentável

Dimensão	Descrição
Social	Relacionada à garantia da estabilidade social, com distribuição de renda justa, acesso a trabalho que propicie qualidade de vida e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
Cultural	Refere ao equilíbrio entre respeito e inovação, que, mesmo cada qual com suas especificidades, possam unir-se com um ideal coletivo comum, porém integrado e endógeno. Reforça a individualidade e autoconfiança combinada com a abertura para o mundo.
Ecológica	Aponta para o respeito ao potencial da natureza na sua produção de recursos renováveis e à circunscrição do uso dos recursos não renováveis.
Ambiental	Refere ao sobressair e respeitar a habilidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
Territorial	Trata principalmente da necessidade de equilíbrio entre o espaço urbano e rural. Prevê estratégias de desenvolvimento seguro do ambiente em áreas ecologicamente delicadas, com superação das diferenças interregionais.
Econômica	Fundamentada no desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, que promova a segurança alimentar, disposição para os instrumentos de produção, possível nível de autonomia da capacidade de modernização contínua para a pesquisa científica e tecnológica, e inclusão com domínio na economia internacional.
Política Nacional	Baseada nos marcos de apropriação dos direitos humanos em sua totalidade, desenvolvimento da capacidade do Estado para programar projetos em parcerias com entidades civis em um nível aceitável de união social.
Política Internacional	Relacionada à garantia de paz e praticabilidade da promoção da prevenção de conflitos que geram guerra, com compartilhamento de responsabilidade de ajuda aos mais frágeis. Sistema de cooperação tecnológico e científico internacional. Monitoramento permanente da gestão do meio ambiente e dos recursos naturais e prevenção de mudanças globais.

Fonte: Adaptado de Sachs (2009).

Nesse preceito de construção para um caminho mais sustentável e resiliente, foi pactuada, em 2015, a Agenda 2030, que firma os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme Quadro 2, que contam com 169 metas (Zonin *et al.*, 2020).

**Quadro 2-** Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável		Descrição
1	Erradicação da pobreza	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2	Fome Zero e agricultura sustentável	Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.
3	Saúde e Bem-Estar	Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover bem-estar para todos, em todas as idades.
4	Educação de qualidade	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.
5	Igualdade de gênero	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6	Água potável e saneamento	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.
7	Energia limpa e acessível	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos.
8	Trabalho decente e crescimento econômico	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.
9	Indústria, inovação e infraestrutura	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10	Redução das desigualdades	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
11	Cidades e comunidades sustentáveis	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12	Consumo e produção responsáveis	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13	Ação contra a mudança global do clima	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
14	Vida na água	Conservação e uso sustentável dos oceanos e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15	Vida terrestre	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda de biodiversidade.
16	Paz, justiça e instituições eficazes	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.
17	Parcerias e meios de implementação	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

**Fonte:** Adaptado de Organização Nacional das Nações Unidas, 2015.

Com base nas dimensões estabelecidas por Sachs (2009) e nos 17 ODS, os quais se entrelaçam com o PNAE, realça-se que esses são pilares para alicerçar os

conflitos postos entre o desenvolvimento e o meio ambiente, sendo possível, à sociedade, criar laços de sensibilização para a inclusão social, garantia de direitos humanos, que promovam a sustentabilidade ambiental, para, assim, considerar um meio propício para elaboração de políticas públicas voltadas à produção e ao consumo de alimentos de forma sustentável.

A aplicação de políticas públicas, no meio rural, pode estar associada ao alcance dessas frentes sustentáveis, em que as transformações do meio ambiente ocorrem sem o destruir, perpassando conhecimentos pela sociedade do potencial dessa transformação (Sachs, 2009). E, para que sociedade seja sustentável, os indivíduos devem ser participativos, preocupados com as gerações presentes e futuras, conscientes para com a natureza, tornando-a concreta e socioecológica, com capacidade de inclusão igualitária para garantia de vida digna (Boff, 2012).

Maluf (2007), a partir de componentes relacionados à produção, à disponibilidade, à comercialização, ao acesso ao alimento, às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, propõe um modelo agroalimentar mais sustentável, que aproxime a produção de pequenos agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para uma reconexão na cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre produtor e consumidor, tendo destaque para a produção orgânica e/ou agroecológica. O autor, ainda, enfatiza que os estudos focados nas famílias e em suas relações com os territórios indicam o fato de que agricultura familiar apresenta múltiplas funções, a de sua reprodução socioeconômica, a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, a manutenção do tecido social e cultural, além da preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Essa concepção, articulada à necessidade de formulação de estratégias pela agricultura familiar, é indício da necessidade de políticas públicas voltadas a este campo; pois a produção sustentável, alimentos de qualidade e transformação social constituem-se premissas para a SAN e ao DRS.

Nesse campo das políticas públicas para agricultura familiar, grandes alterações têm sido percebidas, assim, um novo panorama para agricultura familiar, a possibilidade da comercialização de seus produtos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, dispensando processo licitatório, a partir da promulgação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009. O PNAE, por sua vez, tem estimulado a construção de novos espaços para agricultura familiar, com valorização da produção local e regional, e produção de alimentos de forma sustentável.



Para Malina (2012), essa regulamentação é uma “mudança de concepção no fornecimento da alimentação escolar, atrelada ao desenvolvimento sustentável e à alimentação saudável e diversificada”. Nesses termos, o PNAE cumpre papel de prover suas diretrizes, destaca-se, entre elas, que a Lei prevê os dois contextos, SAN e DRS:

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

V - O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - O direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social (Brasil, 2020, artigo 5).

Diante do exposto, pode-se compreender que o PNAE incorpora diferentes aspectos inseridos na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Contudo, para Belik e Chaim (2009), o sucesso de ações efetivas demandam uma atuação intersetorial de diversas esferas da sociedade para gerar um esforço dos municípios na gestão do Programa.

Assim, as entidades executoras (EEX)<sup>15</sup> devem formular ações para que a gestão do Programa garanta uma alimentação adequada e saudável, que respeite as dimensões do Desenvolvimento Sustentável.

### **3 MATERIAIS E MÉTODOS**

A presente pesquisa tem natureza qualitativa e utiliza metodologia participativa com caráter exploratório. Caracteriza-se como um estudo de caso múltiplo, explicado pela necessidade aprofundar o conhecimento da realidade dada à complexidade do problema. Nesse caminho, o estudo de caso múltiplo exploratório tem a finalidade de buscar fontes de diversos dados para explorar determinado

---

<sup>15</sup> Entidades executoras são órgãos e instituições públicas responsáveis pela execução do PNAE, complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa e pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 dias letivos. Cita-se como exemplo as Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e escolas federais (Brasil, 2020).

problema, de maneira a oportunizar uma melhor compreensão sobre o caso (Yin, 2011).

Sendo um estudo de caso múltiplo, é constituído por três unidades de análises, três municípios situados na microrregião de Cascavel, no Oeste do Estado do Paraná. Para preservar as identidades dos participantes da pesquisa, as municipalidades foram identificadas por letras – A, B e C. Os dados referentes à população e área territorial dos municípios estudados são apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1** – Municípios pesquisados - população e área territorial

Município	População	Área territorial (Km <sup>2</sup> )
A	14.648	277,979
B	5.175	347,093
C	3.644	129,399

Fonte: Elaborada pela autora, com base no Censo (2022), 2023.

A escolha do território está relacionada ao fácil acesso e por ser o único estudo no contexto dos três municípios. Nesse sentido, esse território é estratégico para analisar a política pública de alimentação escolar, que apresenta elementos interdisciplinares voltados ao DRS.

A pesquisa contou com investigação teórica preliminar, análise de documentação de literatura cinza<sup>16</sup>, legislação nacional e local sobre o PNAE, PAE e dados da sua relação com o Desenvolvimento Sustentável. Infere-se, ainda, que foram realizadas entrevistas em profundidade com os principais sujeitos envolvidos nos PAEs dos três municípios.

Os grupos de sujeitos entrevistados, que são os envolvidos no PAE nos municípios A, B e C, estão no Quadro 3.

**Quadro 3** - Sujeitos entrevistados dos municípios A, B e C

	Município A	Município B	Município C
Sujeitos	Agricultores familiares (AG) Nutricionista (NUT) Cozinheiras escolares	Agricultores familiares (AG) Nutricionista (NUT) Cozinheiras escolares	Agricultores familiares (AG) Nutricionista (NUT) Cozinheiras escolares (COZ) Extensionistas rurais (ATER)

<sup>16</sup> Literatura cinza, ou também chamada cinzenta, é qualquer tipo documento que sua publicação tenha sido realizada por meios não oficiais ou comercial, o que gira a sua recuperação, reprodução ou citação uma tarefa complexa (Vighnesh, 2021).

	(COZ) Extensionistas rurais (ATER) Secretário de Educação (GEST) Secretário de Agricultura (GEST) Presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CONS) Presidente do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONS) Diretores das Unidades Escolares Municipais (DIR)	(COZ) Secretário de Educação (GEST) Secretário de Agricultura (GEST) Presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CONS) Diretores das Unidades Escolares Municipais (DIR)	Secretário de Educação (GEST) Secretário de Agricultura (GEST) Presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CONS) Diretores das Unidades Escolares Municipais (DIR)
Total de sujeitos	60	22	20

**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

Os sujeitos foram divididos e identificados por categorias: AG, NUT, COZ, ATER, GEST, CONS e DIR (conforme Quadro 3), dos municípios A, B e C. Foram enumerados de acordo com a ordem cronológica de realização das entrevistas em cada município. A escolha dos sujeitos com diferentes funções, graus de responsabilidade e interesses na gestão do PAE foi definida para possibilitar abranger o máximo de informações e expandindo a representatividade dos dados, procurou assegurar que todos os sujeitos por categoria fossem entrevistados, quando mais de um, ou seja, buscou-se entrevistar todos os agricultores familiares que comercializaram seus produtos no ano de 2022 e 2023, todas as cozinheiras escolares e diretoras escolares da rede municipal de ensino.

Por fim, salienta-se que, em relação aos Presidentes do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, no município B e C, não foram entrevistados, já que esse conselho, em ambos os municípios, encontrava-se inativo no período da pesquisa. No município B, também não participou o técnico de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), embora diversas tentativas, optou em não participar da pesquisa.

Para as entrevistas em profundidade, foram utilizados formulários aprovados em Comitê de Ética em Pesquisa, sob número 6.546.808, construídos a partir da abordagem do DRS, consoante cada categoria de sujeitos, com questões relativas às narrativas dos sujeitos relacionadas aos investimentos da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, conhecimento e funcionamento da Lei Federal nº

11.947, de 16 de junho de 2009, importância do PNAE e sua interação com agricultura familiar, vantagens e mudanças a partir da compra da agricultura familiar, aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos e produção sustentável.

Os dados foram sistematizados, codificados e tabulados com uso do Programa Excel da Microsoft Office. Os dados do *corpus* foram submetidos a análise de conteúdo e discutidos segundo as dimensões do Desenvolvimento Sustentável propostas por Ignacy Sachs – política, econômica, social, ambiental, ecológica e cultural (Sachs, 2009).

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A dimensão política do desenvolvimento sustentável está articulada aos direitos humanos, no desenvolvimento da competência do Estado para programar projetos em parcerias com a sociedade civil (Sachs, 2009). Sendo assim, o PNAE se apresenta, nessa dimensão, como garantidor do direito de todos os escolares da educação básica da rede pública de ensino do Brasil de receber, durante o período letivo, uma alimentação adequada e saudável, que prevê entre as diretrizes estabelecida pela Resolução Federal nº 6, de 08 de maio de 2020, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos à aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e a participação da comunidade no controle social.

Por meio dos dados coletados, percebe-se que os três municípios estudados têm oferecido alimentação aos seus alunos matriculados na rede municipal de ensino através dos Programas de Alimentação Escolar. Além do recurso federal, as municipalidades investem recursos próprios, embora tenha variação de investimentos entre os municípios A, B e C.

Nota-se, ainda, que, no município A, a compra é fiscalizada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e apoiada pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA).

“É importante ter esse controle é muito recurso, por exemplo, na Educação precisamos saber quanto vem de recurso e saber onde vai e no que é investido, isso é fundamental” (CONS 01 A).

“Enquanto presidente e enquanto conselheiro o papel é fundamental. Auxiliamos nas orientações da merenda escolar no que refere o

fornecimento dos produtos da agricultura familiar de qualidade” (CONS 02 A).

Fica evidente, nas narrativas dos conselheiros, o papel fundamental que apresentam no processo de fiscalização e o monitoramento da utilização dos recursos destinados à alimentação escolar. É válido ressaltar que o Conselho de Alimentação Escolar deve acompanhar a qualidade da alimentação ofertada aos alunos e aceitabilidade, a aquisição dos produtos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados, distribuídos e consumidos (Brasil, 2020). Por isso, é de obrigação que os municípios prestem contas da efetiva execução de seus Programas de Alimentação Escolar para seu CAE.

Nesse viés, apontam-se evidências da dimensão econômica do desenvolvimento sustentável, que não converge unicamente no aspecto financeiro. Para Sachs (2009), essa dimensão deve ser intersetorial e equilibrada, devendo promover a inclusão social, melhorar a distribuição de renda e a qualidade de vida.

Nesse sentido, infere a regulamentação proposta pelo artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 junho de 2009, que no mínimo 30% do recurso federal deve ser investido na compra da agricultura familiar. A pesquisa identificou que os três municípios estudados têm seguido essa normativa. A compra acontece via chamada pública, uma vez ao ano. E, no ano de 2022, os municípios A, B e C têm cumprido o percentual previsto pelo artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 junho de 2009, conforme Tabela 2.

**Tabela 2** - Demonstrativo financeiro da aquisição de produtos da agricultura familiar no ano de 2022, nos municípios A, B e C

Município	Recurso recebido FNDE (R\$)	Valores da despesa (com recurso disponibilizado pelo FNDE) liquidada (R\$)	Gastos com agricultura familiar (R\$)	% compra da AF recurso FNDE (*)
A	193354,00	195330,41	195330,41	100,00
B	75110,00	78011,78	57225,50	73,35
C	30828,00	30976,70	19880,65	64,20

**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

\* A porcentagem foi calculada considerando os valores de despesa liquidados (que contempla valor da parcela, somados ao valor de rendimento financeiro e saldo anterior).

Entretanto, os municípios podem adquirir além do percentual mínimo da aplicação na agricultura familiar estabelecido pela Lei, e atingir 100% do repasse. Que leva a um cenário ainda mais promissor, seria além da totalidade do recurso federal, a utilização do recurso próprio municipal investido na compra da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Para Belik e Chaim (2009), a gestão do PNAE, além do financeiro, deve estar inserida em uma rede de relações que envolvem sujeitos de vários segmentos, seja governamental ou da sociedade civil, deve ter apoio de instituições que possibilitam a organização, o refinamento da produção para aquisição de gêneros alimentícios para o fornecimento da alimentação escolar.

No caso dos municípios estudados, os agricultores familiares têm acessado o Programa de forma individual, e percebe-se, nas entrevistas dos sujeitos, que quem está à frente desse processo de aquisição e dando apoio aos agricultores familiares é o profissional nutricionista:

“Não conheço completamente, mas penso que é importante, ajuda os pequenos. Ocorre pelo PNAE, pela educação a nutricionista que faz” (ATER 01 C).

“Sei o básico. É uma Lei bem interessante. Não sei todo o processo. Pelo que sei o produtor tem que se encaixar em alguns requisitos e procurar a nutricionista para se cadastrar e colocar no projeto, é feito uma vez por ano e deve se adequar. Porque sei que é com a nutricionista na Secretaria de Educação” (ATER 01 A).

Kroth, Zonin e Giombelli (2021) asseveram que esse profissional nutricionista tem uma importante contribuição para a profissionalização da gestão do Programa e na condução dos PAE nos municípios. Ainda, Balestrin Fanin e Fanin (2021) apontam o nutricionista como um sujeito importante na interação com a agricultura familiar e na compreensão das dinâmicas e hábitos alimentares loco-regionais.

Dentro deste contexto da inclusão da produção local vinda dos agricultores familiares, o cardápio da alimentação escolar elaborado pelos nutricionistas, resgata a cultura alimentar regional. Frisa-se, neste ponto, a presença da dimensão territorial que, consoante Sachs (2009), refere-se à necessidade de equilíbrio entre o campo e a cidade.

Nesta lógica, a produção e comercialização para os Programas de Alimentação Escolar trazem a aproximação existente entre produção e consumo, e assim podem oportunizar modificação de hábitos alimentares, ao mesmo tempo em

que possam valorizar e respeitar os conhecimentos e tradições das famílias agricultoras, possibilitando a construção de relações de confiança entre quem adquire, consome e produz. Já a dimensão social do desenvolvimento sustentável está relacionada à promoção da homogeneidade social, distribuição de renda justa, a oportunidade de trabalho e acesso a recursos e serviços públicos, de modo a propiciar melhoras na qualidade de vida (Sachs, 2009).

Quando é analisada a mediação entre dimensão social e os Programas de Alimentação Escolar dos municípios estudados, torna-se evidente o potencial do PNAE em promover inclusão social, visto que tem inserido agricultores familiares locais no Programa, embora ainda em número reduzido. Essa baixa adesão dos agricultores familiares fica evidente quando se compara o número de agricultores familiares participantes com o número de agricultores existentes nos municípios com Declaração e Aptidão Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (DAP) ativa ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), de acordo com a Tabela 3.

**Tabela 3** – Número de DAP/CAF válidas, número de agricultores familiares inseridos no PAE do município A, B e C e porcentagem da participação dos agricultores familiares a partir da relação do número de DAP/CAF com o número de agricultores familiares inseridos

Município	Número de DAP/CAF válidas	Número de agricultores familiares inseridos no PAE	% participação
A	363	24	6,61
B	209	08	3,85
C	180	09	5,00

**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

Nos casos estudados, percebe-se, na Tabela 3, que a porcentagem de agricultores inseridos nos PAEs por município tem baixa inclusão quando comparados ao número de agricultores com DAP ou CAF que seriam os que se encaixariam no Programa. Dados semelhantes são encontrados em outros estudos como o de Constanty e Zonin (2016) e Gregolin *et al.* (2015).

Em estudo de Gregolin *et al.* (2017), esse cenário também sinaliza para a necessidade de expansão e fortalecimento do PNAE, já que o Programa visa o Desenvolvimento Rural Sustentável e deve apresentar um número significativo de agricultores inseridos nessa política pública, para apresentar um efeito efetivo na

dimensão social, sobretudo no tocante à inclusão produtiva de agricultores familiares.

No entanto, considera-se que, na região de estudo, grande parcela dos agricultores tem sua produção voltada aos *commodities* e se destaca pela sua força do agronegócio, sendo poucos produtores que se interessam em produzir para comercialização direta, ainda que tenham buscado programas e políticas públicas que apresentam em seu bojo a valorização da agricultura familiar, favorecendo práticas produtivas integradas às dinâmicas socioeconômicas e ambientais, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dos programas institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE, que tem impulsionado e motivado a participação desta categoria.

Ademais, nota-se, nas narrativas dos sujeitos que estão inseridos no Programa, a importância dessa política pública para o desenvolvimento sustentável, os quais enfatizam que há vantagem da agricultura familiar inserida nos PAE, conforme expresso nas falas dos entrevistados:

“As famílias de agricultores contribuem para o fortalecimento e desenvolvimento regional do município. Eles ofertam produtos de qualidade, de segurança e assim ampliam a sustentabilidade agrícola” (GEST 1 C).

“É da agricultura que partem os alimentos que são entregues, então se a gente não tivesse esses alimentos para as crianças o Programa não ia acontecer. É muito importante esse processo e os agricultores abraçam essa causa e seguem as orientações para se encaixar no Programa” (GEST 1 A).

“Podemos fornecer aos alunos mais alimentos *in natura* e minimamente processados como verduras, frutas e legumes, assim, melhorar a qualidade e variedade da alimentação. E, além disso, estimular o trabalho dos pequenos agricultores locais” (NUT 01 B).

Ainda, alusivamente às mudanças a partir da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, nota-se o quanto esse processo tem alterado a conjuntura da alimentação escolar:

“As mudanças se deram pela diversificação de gêneros alimentícios, presença de alimentos de cadeia curta, frescos e saudáveis, passou a trabalhar mais a questão de SAN e produção sustentável. Para o agricultor também houve mudança, percebo melhora de renda pela abertura de mais um canal de comercialização para os agricultores, a qualidade da produção vem melhorando, até mesmo a qualidade de vida desses agricultores” (NUT 01 A).

“Já trabalhei em épocas que era outra realidade. Percebe a diferença, hoje está mais natural. Quando ia enlatados, tinha muito lixo descartável. Hoje leva o produto e conserva fresco. A sobra diminuiu e reduziu o industrializado” (DIR 02 B).



As narrativas demonstram que o reconhecimento do Programa possibilitou a diminuição de alimentos com alta densidade energética e industrializados pelos mais naturais, contemplando não apenas a qualidade nutricional e higiênico-sanitária, mas também a sensorial, simbólica e sustentável. Esses alimentos são reconhecidos: “dá muita diferença, são mais frescos. Muito mais sabor” (COZ 06 A); “faz toda a diferença o produto de nossa agricultura familiar” (COZ 01 C); “um produto que no olhar sabemos classificar e no consumir sentimos pelo gosto, ele resgata nossas raízes, mesmo presente nos dias de hoje” (DIR 03 C).

O espaço de valorização da cultura alimentar e do reconhecimento da sociobiodiversidade fortalece a alimentação tradicional, especialmente no que tange à oferta de gêneros alimentícios que prezem pela diversificação agrícola da região. Diante desse fato, cita-se, também, a presença da dimensão cultural, que para Sachs (2009), concilia a inovação e tradição.

As vantagens não são apenas percebidas pelos gestores, por quem prepara e quem consome, mas também pelos agricultores que, em consonância com seus discursos, esse novo cenário, oportunizado a partir do artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, traz vantagens:

“Com o dinheiro consigo manter melhor minha casa, a renda ajuda a suprir outras necessidades de nossas vidas” (AG 03 B).

“Mais benefício para fazer investimento. Melhora na casa, em nós mesmo, em tudo no geral. Com o dinheiro fazemos qualquer coisa, até investimentos nos estudos dos filhos” (AG 15 A).

A partir das falas, distinguem-se fatores associados à melhoria da qualidade de vida desses sujeitos, assim como aumento da renda e oportunidades para a família. Os agricultores passam a considerar o PNAE como uma forma de geração de renda:

“As famílias, tem buscado melhoramento sustentável de suas propriedades. Tem produtor que se falar que vamos terminar a compra da alimentação escolar, são produtores que não estarão mais no mercado, então eles realmente enxergam que a alimentação é importante e estão se dedicando, pois entregam 100% de sua produção” (GEST 02 A).

Essa percepção converge com Maluf (2007) quando alega que, nas cadeias curtas de abastecimento, a probabilidade de articular produtores e consumidores de alimentos traz benefícios para ambos. Ao ponto que, entre as vantagens de quem

produz, cita-se o canal de comercialização, a renda e a oportunidade de permanecer no campo; para quem consome, os cuidados oportunizam alimentos saudáveis em termos nutricionais e adequados desde a ótica ambiental.

Ao considerar o mercado facultado pelo PNAE, os circuitos curtos de abastecimento podem proporcionar padrões de consumo sustentáveis, com benefícios ao clima, à qualidade do solo e à biodiversidade. Nesse âmbito, está presente a dimensão ambiental, que é reiterada na fala de um dos gestores:

“Para se ter uma produção sustentável é preciso conscientizar sobre o consumo consciente, como por exemplo, adquirir produtos de cadeia curta e de forma geral contribuir com o meio ambiente” (GEST 01 C).

De acordo com Sachs (2009), a dimensão ambiental está relacionada a preservar o potencial do capital natural na sua produção. Já a dimensão ecológica está relacionada à preservação do potencial da natureza na sua produção de recursos renováveis e à limitação do uso dos recursos não renováveis.

Desse modo, além do percentual mínimo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar, deve-se priorizar a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, conforme Resolução Federal nº6, de 08 de maio de 2020, em seu artigo 23:

A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução, e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos (Brasil, 2020).

Contudo, verifica-se que, entre os municípios estudados, apenas o município A adquiriu alimentos orgânicos certificados. Ainda nesse município é perceptível a pequena quantidade e diversidade em relação ao seu rol de produtos orgânicos certificados, pois o gasto total do recurso federal com a compra de 70 itens de gêneros alimentícios da agricultura familiar foi R\$ 195.330,41, deste total, R\$ 39.759,15 foi investido em oito tipos de gêneros alimentícios orgânicos.

Os motivos da não aquisição ou baixa aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos decorrem da falta de produção, falta de adequação do agricultor familiar e no uso indiscriminado de agrotóxicos nas propriedades vizinhas, que é um problema estrutural nas áreas rurais desses três municípios, predominantemente orientados à produção de *commodities* ao agronegócio. Todavia, vale reforçar que o

poder municipal também precisa incentivar a produção e a garantia de gêneros alimentícios orgânicos e/ou agroecológicos em suas chamadas públicas.

Todos os municípios exprimem a possibilidade e o interesse em adquirir produtos orgânicos, entretanto, apontam as dificuldades nesse processo:

“Até existe a possibilidade e demanda da produção orgânica, porém não tem agricultor interessado. Se tivessem interessados poderíamos correr atrás, mas depende deles querer também” (GEST 01 C).

“Difícil responder ainda tem muitas falhas, falta profissional na área, falta técnico, não tem tanto conhecimento” (ATER 01 C).

“Demanda existe. Existe também a possibilidade de produtores serem orgânicos, mas não são todos os produtores que têm hoje conhecimento suficiente para conseguir produção 100% orgânica” (ATER 01 A).

“A compra e aumento da produção orgânica é um dos nossos objetivos. Maioria dos incentivos são focados na produção alternativa, tentando minimizar a utilização de agrotóxicos. Nosso problema mais sério hoje é porque na verdade assim a gente vive no local na verdade de grandes culturas. Geralmente os nossos produtores têm propriedades pequenas elas são geralmente rodeadas de grandes produtores. Então, o caso é que acabam afetando a produção dos pequenos pelos grandes. É bem complicado porque geralmente a área deles é pequena, mil metros quadrados, se eles vão fazer uma barreira em todas as laterais eles acabam atrapalhando mais do que ajudando. Porque uma vantagem de evitar a entrada de deriva ou de outros mesmo de pragas, mas por outro lado ela acaba sombreando algumas culturas e uma grande parte da área, o que acaba afetando a produção” (GEST 02 A).

“Preferência tem, mas ainda tem a falta de produtos orgânicos. Hoje o principal motivo de não ter o produto é a dificuldade por sermos uma região produtora de soja, então muito defensivo. E também pelo produtor ainda não ter a técnica de produzir orgânico” (CONS 02 A).

Embora sejam predominantes as narrativas favoráveis aos alimentos orgânicos por parte dos gestores, ATER, conselheiros e nutricionistas dos três municípios estudados em relação à preferência por produtos orgânicos, ainda existem entraves nesse processo. Esses obstáculos também foram identificados em estudos como de Kroth *et al.* (2021) em municípios catarinenses, onde há demanda, mas enfrentam dificuldades na oferta dos produtos.

Já no estudo Trichês, Schabarum e Giombelli (2016), em municípios do Sudoeste do Paraná, os resultados evidenciam que as dificuldades em impulsionar a produção e comercialização da produção orgânica/agroecológica para a alimentação escolar está associada à falta de incentivos e políticas públicas federais e municipais, o desconhecimento dos diversos atores (agricultores, técnicos e gestores) sobre este tipo de produção de alimentos, falta de comprometimento dos gestores públicos que, muitas vezes, mostram-se céticos a esse modelo de cultivo, além da pouca produção e a falta de certificação. Apontam ainda uma acomodação

no grupo de agricultores familiares, que culpam o governo pela falta de incentivo, porém, ao mesmo tempo, consideram a produção orgânica/agroecológica difícil de ser praticada e com pouca demanda.

No caso estudado, embora pouco se tenha adquirido alimentos orgânicos/agroecológicos por motivos diversos, os produtores evidenciam seus cuidados no cultivo, pois exprimem que “não uso veneno, se tem na minha terra é por conta dos vizinhos” (AG 05 B). Esses sujeitos têm demonstrado preocupação com sua produção. Mesmo diante de tantos desafios, buscam evoluir e oportunizar a garantia da saúde, respeitando o homem e a natureza.

Todavia, embora se conheça o cuidado com a produção dos agricultores familiares, para os que não possuem certificação, no PNAE, não é possível o acréscimo do pagamento dos 30% em relação ao valor do produto convencional, conforme Resolução Federal nº06, de 08 de maio de 2020:

A Entidade Executora que priorizar na chamada pública a aquisição de produtos orgânicos ou agroecológicos poderá acrescer os preços em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (BRASIL, 2020).

Nesse ponto, notabiliza-se a indagação de Gregolin *et al.* (2017) – mesmo alguns agricultores familiares tendo produção diferenciada, o que os impede de ter a certificação desses produtos? De acordo com Constanty e Zonin (2016), a produção para o PNAE, por vezes, pode amortecer a produção agroecológica dos municípios em lugar de incentivá-la, pois os agricultores ganham espaço de venda que não exige exclusividade para a produção ecológica, haja vista que o alimento convencional ainda tem espaço.

Ao considerar que a produção sustentável é a que utiliza recursos naturais e atua em harmonia com as outras dimensões do desenvolvimento, valendo-se do princípio da prevenção e da precaução (Boff, 2012), a pesquisa de campo nos três municípios também tentou identificar, através das narrativas dos sujeitos entrevistados, o que eles consideram como produção sustentável, “produzir de forma responsável” (COZ 15 A), “sem veneno, utilizando de recurso da natureza, sem agredir a terra” (AG 06 B).

Ainda,

“É aquela produção que é pensada, organizada, que visa o cuidado ambiental, o cuidado com as pessoas e proporciona um desenvolvimento econômico viável” (AG 10 A).

“Para nossos agricultores seria tentar uma produção sem custos elevados, mas que seja viável economicamente, sem investir em produtos químicos e tentar usar o manejo alternativo para a produção, questão de utilização do manejo de solo mais adequado que se torne rentável” (ATER 01 A).

“Quando o agricultor se preocupa com as pessoas, cuida do plantio e cuida dos recursos naturais” (DIR 02 B).

Através das falas de sujeitos de diferentes categorias, nota-se a atribuição da agricultura familiar como uma possibilidade para a promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, buscou-se indagar os sujeitos sobre o que consideram desenvolvimento sustentável. As palavras apresentadas nas respostas dos sujeitos foram organizadas em forma de nuvem, de acordo com a Figura 1.

**Figura 1** - Nuvem de palavras sobre percepção dos sujeitos entrevistados em relação ao Desenvolvimento Sustentável



**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

Conforme apresentado, a nuvem de palavras reflete as percepções acerca do desenvolvimento sustentável entre os sujeitos entrevistados. As palavras retratam elementos relacionados às dimensões da sustentabilidade, no entanto, apontam o meio ambiente como eixo principal. Nesse sentido, Jacobi (1999) enfatiza que as compreensões de desenvolvimento sustentável concebem um avanço importante,

na medida em que considera complexa a relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente numa variedade de áreas.

Portanto, a construção das percepções, captadas através das falas dos sujeitos da pesquisa, assinala que realmente a temática do desenvolvimento sustentável é multidimensional e heterogênea.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As falas dos sujeitos trazem pontos relevantes acerca do papel da política pública para atender a alimentação escolar com êxito. É possível apontar que a agricultura familiar, quando inserida na alimentação escolar, possui papel fundamental como alternativa para a construção de paradigmas sustentáveis, pois o PNAE oportuniza fortalecimento de práticas de produção sustentável, com cadeias curtas de abastecimento, a inclusão produtiva de agricultores familiares, regaste da cultura alimentar, valorização da biodiversidade e a formação de consumidores mais conscientes. Assim, os municípios podem assumir papel privilegiado para se compreender as interações, bem como para aproximação entre os sujeitos envolvidos no PNAE e fomentar as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável.

No que concerne às dimensões do desenvolvimento sustentável, os depoimentos refletem o equilíbrio entre as dimensões (política, econômica, social, ambiental, ecológica e cultural). Contudo, ainda no contexto da execução do PNAE se faz necessário fortalecê-las.

## **REFERÊNCIAS**

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento Sustentável, qual a estratégia para o Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, p. 97-113, 2010.

BALESTRIN, É. L. B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques**. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

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

BELIK, W.; CHAIM, N A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**. v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.

BOFF, L. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis, Editora Vozes, 208 p. 2012.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2023.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2020.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2009.

CONSTANTY, H. F. P. H. **Contribuições do PNAE na sustentabilidade dos agricultores familiares: o caso do município de Marechal Cândido Rondon**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, PR, 2014.

CONSTANTY, H. F. P. H.; ZONIN, W. J. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sustentabilidade: o caso do município de Marechal Cândido Rondon. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v.36, p. 371-392, abr, 2016.

GREGOLIN, G. C.; GREGOLIN, M. R. P.; TRICHES, R. M.; ZONIN, W.J. Política Pública e sustentabilidade: possibilidade de interface no Programa de Alimentação Escolar. **Emancipação**, Ponta Grossa, v.17, n. 2. p.199-216, 2017.

GREGOLIN, G. C.; GARCIA, J. R. N.; ALVEZ, A. F.; GREGOLIN, M. R. P.; ZONIN, W.J. El Programa Nacional de Alimentacion Escolar de Brasil y el papel del agente local em La promociona Del Dessarollo Rural. **Faz Ciência**, v.17, n. 25. p. 39-59, jan/jun. 2015.

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

JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n. 1, 1999.

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**. Curitiba: Appris, 1ª ed., p. 309-332, 2021.

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**. Curitiba: Appris, 1ª ed., p. 309-332, 2021.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MALINA, L. Chamada Pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. *In*: CORÁ, M. A. J. e BELIK, W. **Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de São Paulo**. Instituto Via Pública e Ministério do Desenvolvimento Agrário: São Paulo, 2012.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Petrópolis/RJ, Vozes. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 10 de maio de 2023.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 96p.

SCHABARUM, J. C.; PLEIN, C.; BASSO, D. O papel do cooperativismo no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Guarapuava/PR. **Informe GEPEC**, ISSN:1679-415X, Toledo, v. 26, n.1, p. 313-329, jan./jun. 2022.

TRICHES, R. M.; SCHABARUM, J. C.; GIOMBELLI, G. P. Demanda de produtos da agricultura familiar e condicionantes para a aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos pela alimentação escolar no Sudoeste do Estado do Paraná. **Revista Nera (UNESP)**, p. 91-110, 2016.

VIGHNESH, D. Grey literature and their sources. **Cochrane Blog**, 27 May 2021. Disponível em: <https://s4be.cochrane.org/blog/2021/05/07/grey-literature-and-their-sources/> Acesso em: 15 abr. 2024.



ZONIN, W. J.; DE GRANDI, A. D.; ZONIN, V. J.; CORBARI, F. MATTIA, V. A interdisciplinaridade no PPGDRS e no Seminário Internacional de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável. In: ZONIN, W. J.; NEURIKIRCHEN, L. C. **Interdisciplinaridade sem fronteiras**: águas, alimentos, saberes, inclusão social e produtiva nos territórios rurais da América Latina. Curitiba: CRV. 2020. 254 p.

YIN, R. K. **Aplicações da pesquisa de estudo de caso**. Sage, 2011.

## ARTIGO 03

### LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A AGRICULTURA FAMILIAR EM TRÊS MUNICÍPIOS DO OESTE PARANAENSE

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar as potencialidades e limitações identificadas em relação à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar pelos sujeitos envolvidos na alimentação escolar de três municípios do Oeste Paranaense, através de estudo de caso múltiplo, com aplicação de entrevista em profundidade individual e realização de grupo focal coletivo com 42 sujeitos (agricultores familiares e nutricionistas) durante o ano de 2022 e 2023, congregando os resultados em matriz FOFA. Como resultados evidencia-se que os fatores potenciais internos e externos, para os sujeitos, estão relacionados à união, a diversidade de produção, valorização da agricultura familiar, alimentos mais naturais com qualidade, contribuição para saúde dos escolares, qualidade de vida, incentivo à sustentabilidade, diversidade de renda, geração de emprego e inovação das propriedades. Já como limitantes internos e externos, a falta de ATER e de cooperação e adaptação dos agricultores, custo para adequação e burocracia da legislação, condições climáticas, pragas, dificuldades na irrigação, preços altos de insumos, falta de mão de obra e descontinuidade da permanência do homem e da mulher no campo. Apesar das limitações o estudo pode trazer elementos importantes para o fortalecimento do PNAE e do tecido social, assim como a dinamização do desenvolvimento sustentável loco-regional.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Alimentação escolar. Políticas Públicas.

### LIMITATIONS AND POTENTIALS OF THE SCHOOL FEEDING PROGRAM IN THREE MUNICIPALITIES OF PARANAENSES

**Abstract:** This article aims to analyze the potentialities and limitations raised in relation to the purchase of foodstuffs from family farming for school meals by the subjects involved in school meals in three municipalities in Western Paraná, through a multiple case study, using in-depth interviews. individual and carrying out a collective focus group with 42 subjects (family farmers and nutritionists) during the years 2022 and 2023, gathering the results in a SWOT matrix. As results, it is evident that the potential internal and external factors, for the subjects, are related to union, diversity of production, appreciation of family farming, more natural quality foods, contribution to the health of schoolchildren, quality of life, encouragement to sustainability, income diversity, job creation and property innovation. As internal and external limitations, the lack of ATER and farmers' cooperation and adaptation, cost of adapting legislation and bureaucracy, climate, pests, difficulties in irrigation, high input prices, lack of labor and discontinuity in the permanence of men and women in the countryside. Despite the limitations, the study can bring important elements to strengthening the PNAE and the social fabric, as well as boosting local-regional sustainable development.

**Keywords:** Family farming. Public policy. School feeding.

## 1 INTRODUÇÃO

No campo das políticas públicas para agricultura familiar, grandes alterações têm sido percebidas no cenário, principalmente no fortalecimento da agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e, na abertura de mercados, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Brasil, 2009), do qual trata este artigo.

Por sua vez, o PNAE é uma política pública que apresenta ações voltadas ao Desenvolvimento Rural Sustentável, com a inclusão da compra de gêneros alimentícios diversificados. O PNAE, consoante suas diretrizes, além de garantir Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), rompeu com o paradigma da má alimentação, ao estimular a construção de novos espaços para agricultura familiar, com valorização da produção local, regional e produção de alimentos de forma saudável e sustentável.

Apesar de sinalizar um importante marco, a adequação ao artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, ainda apresenta dificuldades, que perpassam, necessariamente, pela gestão pública e seu ambiente institucional. Para Balestrin Fanin *et al.* (2023), as políticas públicas são ferramentas importantes para aprovisionar, por exemplo, recursos, orientação técnica, acesso a mercados e apoio à agricultura familiar.

Nesse cenário, têm surgido estudos que tematizam a execução e efetividade do PNAE, valorização da agricultura familiar por meio da compra de gêneros alimentícios locais e o fortalecimento para o Desenvolvimento Rural Sustentável (Balestrin Fanin *et al.*, 2023; Garcia; Carniatto; Grandi, 2018; Gregolin *et al.*, 2017a; Kroth *et al.*, 2021; Triches *et al.*, 2018; Valadares *et al.*, 2022).

Diante da relevância das políticas públicas para a agricultura familiar, como o PNAE, e de novos estudos na área, este artigo tem como objetivo analisar as potencialidades e limitações em relação à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar, levantadas pelos sujeitos envolvidos no PAEs de três municípios do Oeste Paranaense, a fim de que possam criar perspectivas para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

Nesse rumo, para o alcance deste objetivo, este trabalho baseou-se na metodologia participativa, mediante entrevista em profundidade para caracterizar os sujeitos envolvidos com os Programas de Alimentação Escolar (PAE) em estudo, que expuseram seus posicionamentos, discursos e narrativas dando origem a Matriz FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças).

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO A AGRICULTURA FAMILIAR**

A presença do Estado no setor agrícola brasileiro é significativa desde os anos 1950. Essa intervenção estatal na agricultura foi conduzida de acordo com os interesses econômicos, sociais e políticos de cada época; focando seus esforços em fomentar o desenvolvimento da agricultura enquanto atividade econômica, implantando planos políticos muito influenciados pelos interesses internacionais (Mielitz Netto; Melo; Maia, 2010). Delgado (2010) chama de estratégia nacional desenvolvimentista, em que o Estado atuou como agente produtivo, agente financeiro e articulador de capitais privados nacionais e internacionais, formulador e executor de políticas públicas macroeconômicas e setoriais.

Grisa e Schneider (2014) analisam a trajetória de construção de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil, enfatizando três gerações possíveis: a primeira geração teve viés agrícola e agrário, a segunda esteve direcionada para políticas sociais e assistenciais, a terceira orientada para a construção de novos mercados orientados pela Segurança Alimentar e Nutricional e sustentabilidade ambiental. De acordo com os autores, essas três gerações continuam seu ciclo, não há encerramento, seguem com ajustes e/ou alterações.

A primeira geração teve crise na década de 1960 em virtude de dificuldades no abastecimento alimentar interno, do aumento da inflação, do esgotamento da capacidade de importar bens necessários à industrialização do país e da emergência de críticas ao padrão dependente e excludente seguido pela industrialização (Delgado, 2010). Esse processo de industrialização se realizou por meio de um conjunto de políticas públicas como: desenvolvimento de infraestrutura, incentivos fiscais as exportações, crédito rural, seguro agrícola, expansão da fronteira agrícola, subsídios às aquisições de insumos, pesquisa agropecuária, assistência técnica e garantia de preços mínimos (Grisa; Schneider, 2014). Por 20

anos, essas foram às ações que orientaram o Estado no setor agrícola e pecuário que beneficiaram, principalmente, médios e grandes agricultores (Delgado, 2010).

No final dos anos 1970, o cenário começa a ser modificado, novos movimentos sociais e sujeitos coletivos começam as reivindicações de representantes da agricultura familiar, como a defesa da reforma agrária e crédito rural, e luta por legislação trabalhista. Essas mudanças são incorporadas com a redemocratização a partir de meados da década de 1980 e, com o debate da constituinte, em 1988. Cada vez mais, os pequenos agricultores, em condições precárias, exercem pressão por ações do Estado que respondessem às necessidades sociais das massas trabalhadoras no campo e nas cidades, principalmente na construção de políticas públicas adequadas às suas particularidades. Em meados dos anos 1990, o reconhecimento dos agricultores familiares passa a ocorrer, a partir de ações estratégicas do grupo, para se inserir nas arenas políticas e de tomada de decisão, propondo e disputando a construção das políticas públicas. Assim, criou-se a primeira política agrícola nacional direcionada aos agricultores familiares – o Programa Nacional de Fortalecimento para Agricultura Familiar, institucionalizado em 1995 (Grisa; Schneider, 2014).

Após o reconhecimento da agricultura familiar, novas políticas públicas foram contempladas. E, a partir de 1997-1998, as políticas para agricultura familiar apontam para a segunda geração de políticas, com destaque para as ações sociais e assistenciais. Foi criado o Programa Comunidade Solidária, que contemplou questões alimentares e o enfrentamento da miséria e da pobreza extrema. Para tal, o Comunidade Solidária seguiu orientações neoliberais do Governo de Fernando Henrique Cardoso e apelou ao voluntariado, à sociedade civil organizada e à responsabilidade social empresarial para responder aos profundos problemas sociais brasileiros.

Desde 2003, com a eleição de um presidente social-liberal, Luís Inácio Lula da Silva, ocorreu a interrupção da hegemonia neoliberal sobre as políticas públicas e a responsabilidade do Estado no enfrentamento da questão social brasileira foi assumida, sendo emblemático o lançamento do Programa Fome Zero. Esse cenário mais favorável aos pleitos sociais veio ao encontro das sucessivas mobilizações das organizações da agricultura familiar, que passaram a levantar pautas para que o PRONAF atendesse a diversidade socioeconômica da agricultura familiar (Grisa; Schneider, 2014). Ainda entre os anos de 1998 e 2000, surgiram várias ações

relacionadas à transferência de renda que contemplaram a agricultura familiar, mesmo não sendo exclusivas a esse grupo, como o Programa Bolsa Escola e Programa Vale Gás, mas o foco dessas medidas era mitigar a pobreza extrema, agravada pelos consecutivos governos neoliberais, portanto, eram Programas que não abordavam as particularidades da pobreza rural.

A terceira geração, segundo Grisa e Schneider (2014), iniciou-se em 2003, com a construção de políticas pública para agricultura familiar pautadas em um referencial para construção de mercados para Segurança Alimentar e Nutricional, além da sustentabilidade ambiental. Nesse cenário, o Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído, concebido por uma ação estruturante do Programa Fome Zero.

O PAA visa articular a compra de produtos da agricultura familiar, dispensa do processo licitatório, com preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais, com a distribuição de alimentos para famílias em vulnerabilidade social (Mattei, 2007). No seu lançamento oficial, em 2003, recria-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi extinto logo após sua criação em 1993<sup>17</sup>.

Em 2004, aconteceu a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), que aprovou o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (Maluf, 2007), incorporando, em seu conceito, o adjetivo “nutricional”. Dessa forma, ficou definido que:

Segurança Alimentar e Nutricional 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 (CONSEA, 2004, p. 4).

---

<sup>17</sup> O CONSEA foi criado em 1993, como órgão consultivo vinculado ao governo, apresentando como espaço de articulação intersetorial e de negociação entre Estado e sociedade civil para a construção de políticas na área e controle social. No entanto, foi extinto pelo governo em 1995, em grande parte devido ao panorama restritivo de gastos públicos. Sendo que em 2003, é recriado. E em 2019, o CONSEA foi novamente extinto (Moraes; Machado; Magalhaes, 2021) e em 2023, diante do retorno do projeto social-liberal do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo federal, o CONSEA é novamente posto em funcionamento. Esse movimento de encerramento do CONSEA durante governos neoliberais pode ser considerado, de acordo com DINIZ (1996), como uma prática de insulamento tecnocrático, com objetivo de evitar intervenções político-partidárias e de atores sociais contra hegemônicos nas arenas formuladoras de políticas.

A II CNSAN “constitui um ponto alto na retomada da mobilização social pela SAN ao restabelecer boa parte dos elos com a tradição antes construída no país, bem como gerou importantes desdobramentos em termos de ações e políticas” (Maluf, 2007, p. 96), que pautaram na sustentação do PAA.

Com o fortalecimento do PAA e seu destaque pela desburocratização do processo de compra, um novo panorama para agricultura familiar despontou, a possibilidade da comercialização de seus produtos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar que, em 2006, apesar de passar a vigorar em suas diretrizes o apoio ao desenvolvimento sustentável, ainda o processo de aquisições públicas para o Programa resguardava sua concretização. Dessa maneira, a aquisição de produtos locais dos agricultores familiares permanecia impraticável (Triches; Grisa, 2015).

Alguns movimentos sociais, como o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e outros, foram percussores nos debates e nas negociações para as aquisições e, em 2009, conquistou-se a sanção da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Melo, 2021), que, em seu artigo 14, estabeleceu:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, 2009, art. 14).

Essa Lei proporcionou valorização da agricultura familiar e aprimoramento da alimentação escolar, assim como potencializador de SAN com o fortalecimento do tecido social, dinamização do desenvolvimento sustentável loco-regional.

Em 2020, com a promulgação da Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020, foi contemplado o aumento da obrigatoriedade de frutas *in natura*, legumes e verduras. Salienta-se que essa regulamentação pode impactar positivamente nas compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Em 2021, publicou-se a Resolução nº 21, de 16 novembro, que aumentou o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar; sendo que, para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados devem respeitar o

valor máximo de R\$ 40 mil, por DAP Familiar/ano/EEx. Já para a comercialização com grupos formais, o montante máximo a ser contratado deve ser o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP individual, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização/ano/EEx. O aumento do limite pode beneficiar os agricultores familiares para maior produção, ou adequação dos preços pagos pelos gêneros alimentícios.

O ano de 2023 trouxe várias alterações positivas no âmbito do PNAE. Uma delas foi o aumento do valor per capita do PNAE repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos municípios, podendo propiciar maior aplicação de recursos na agricultura familiar. Ademais, a inclusão de mulher no grupo prioritário na aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. De acordo com a Lei nº 14.660, em 24 de agosto de 2023, pelo menos 50% da venda familiar deverá ser no nome da mulher, atribuindo uma dimensão de promoção de igualdade de gênero ao Programa.

Outrossim, houve o fortalecimento das diretrizes para orientar ações de promoção da alimentação saudável no ambiente escolar, que tem como objetivo contribuir para a adoção de ações que promovam, protejam e apoiem práticas alimentares saudáveis e adequadas nos espaços escolares.

### **3 METODOLOGIA**

O estudo apresenta uma abordagem qualitativa, que fortalece as práticas multi e interdisciplinares. Assim, para Kummer (2007), o modelo indica a estável necessidade do autoconhecimento por favorecer a compreensão da realidade.

Esse estudo se caracteriza como estudo de caso múltiplo. Sendo constituído por três unidades de análise, três municípios do Paraná, localizados na Microrregião de Cascavel, na região Oeste do Estado do Paraná, que, no aspecto ético, para resguardar as identidades dos municípios estudados, foram identificadas como: A, B e C.

Além da revisão bibliográfica narrativa, análise documental de literatura cinza e legislação nacional e local sobre alimentação escolar, o estudo contou com entrevista em profundidade e grupos focais com agricultores familiares e nutricionistas do município A, B e C, conforme Tabela 1. A pesquisa ocorreu durante o ano de 2022 e 2023.



**Tabela 1** – Número de sujeitos participantes da pesquisa por municipalidade estudada

	Agricultores familiares	Nutricionistas
Município A	24	01
Município B	07	01
Município C	08	01
TOTAL	39	03

Fonte: Elaborado pela autora, 2023

As entrevistas em profundidades foram aplicadas em local e horários pré-estabelecidos de acordo com a necessidade dos sujeitos entrevistados, com objetivo de caracterizar os Programas de Alimentação Escolar e os sujeitos envolvidos em sua gestão. Os resultados das entrevistas foram tabulados e sistematizados com auxílio do Software Microsoft Excel.

Após as entrevistas, foi aplicada metodologia participativa, de forma presencial e coletiva, com todos os agricultores familiares inseridos nos Programas de Alimentação Escolar no ano de 2022 e nutricionistas responsáveis técnicas da alimentação escolar dos três municípios. Para análise dos discursos e narrativas dos entrevistados, foi realizada a aplicação da matriz FOFA, também conhecida como matriz SWOT. A origem do termo SWOT é desconhecida, porém, foi descrita por Learned *et al.*, em 1969, e tem crescido como uma ferramenta para trabalhar com situações estratégicas e melhorar a tomada de decisões (Helms; Nixon, 2010). Seu uso permite a análise de pontos positivos e negativos, tanto internos (Fortalezas e Fraquezas próprias do objeto estudado) quanto externos (Oportunidades e Ameaças) (DallaCosta *et al.*, 2022).

Nesse sentido, buscando alcançar o objeto do estudo, a aplicação da matriz FOFA, foi realizada para contribuir para um planejamento estratégico dos PAEs dos municípios estudados. Assim, os entrevistados foram incentivados pelos pesquisadores para que expressassem as suas opiniões e os seus anseios sobre a produção e comercialização ao Programa de Alimentação Escolar. A dinâmica seguiu o roteiro de entrevista, após a leitura e discussões das questões sobre os quatro quadrantes da matriz FOFA. Os entrevistados responderam, discutiram e descreveram a expressão que melhor representasse forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Após a realização de todas as etapas, formou-se a matriz FOFA dos três municípios em estudo.

Tanto nas entrevistas individuais em profundidade, como nos grupos focais, foram utilizados roteiros de entrevista aprovados pelo Comitê de Ética em pesquisa da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DOS AGRICULTORES FAMILIARES INSERIDOS NESSES PROGRAMAS**

A saber, apresentam-se alguns dados importantes da caracterização dos Programas de Alimentação Escolar e dos agricultores familiares inseridos nos Programas dos três municípios estudados.

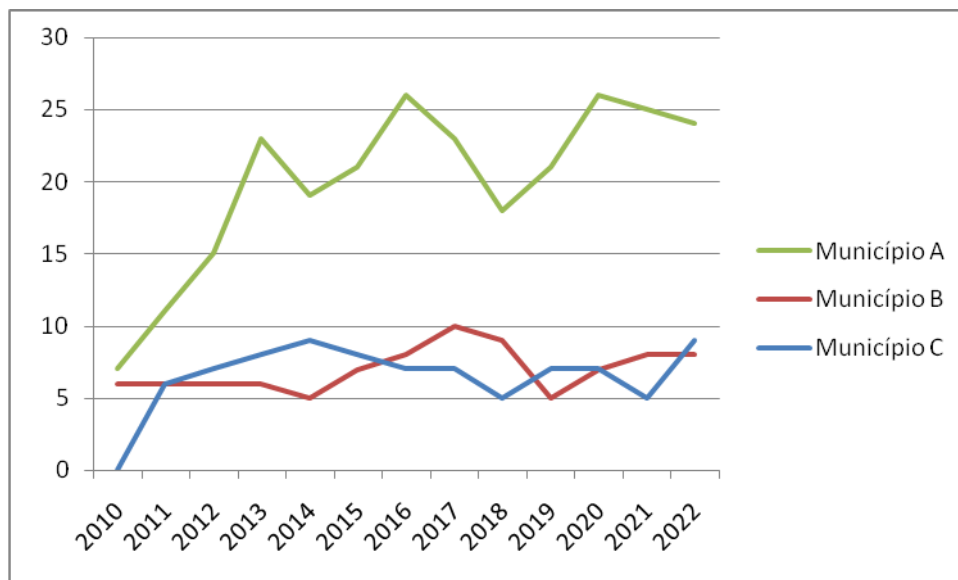
Os municípios A e B começaram a adquirir os produtos da agricultura familiar para atender as exigências do artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, no ano de 2010. Já, o município C, em 2011. Desde o início, todos os gêneros adquiridos pelos três municípios, para o PAE, foram procedentes de agricultores familiares individuais através de chamamentos públicos anuais.

São considerados individuais os fornecedores que são detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) individual (Brasil, 2020).

Ao analisar os responsáveis pelos contratos efetivados para a chamada pública da agricultura familiar, no município A, 46% são mulheres, no B 25% e no C, 29%. Esses dados apontam que, para o ano de 2024, será necessária adequação referente à normativa da Lei Federal nº 14.660, em 24 de agosto de 2023, que pelo menos 50% da venda familiar deverá ser no nome da mulher.

Em relação ao número de agricultores que comercializam os produtos para o PAE, pode-se perceber, conforme Gráfico 1, que durante os anos, ocorrem oscilações no número total de agricultores familiares inseridos. O que possivelmente pode ser justificado pela desistência e/ou inserção de novos fornecedores participantes.

**Gráfico 1** – Número de agricultores familiares inseridos no Programa de Alimentação Escolar do município A, B e C por ano



**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

As desistências, muitas vezes, podem estar associadas a diversos motivos internos ou externos ao PAE, como baixa demanda de produtos comercializados, ausência de garantia de compra do projeto na íntegra, restrições de ATER, escassez da mão de obra, faixa etária dos agricultores, problemas de saúde e mudanças de interesses econômicos.

A inserção de novos agricultores evidencia a flexibilidade do Programa. Nesse ponto, a faixa etária dos agricultores familiares pode ter relação fundamental, com a participação ou desistência na produção e comercialização de seus produtos para os PAEs em estudo. A média de idade do responsável pelo contrato com as entidades executoras no município A ficou em 52 anos; já no município B, a média etária dos agricultores se estabeleceu em 58 anos e no município C 53 anos. Balestrin (2014) afirma que a faixa etária está relacionada com alguns limites ou avanços nas atividades desempenhadas na agricultura. Para Balestrin Fanin *et al.* (2023) e Zonin (2021), políticas públicas, como o PNAE, podem ser consideradas ferramentas que oferecem possibilidades para diminuição da evasão dos jovens do campo.

No entanto, a faixa etária se apresentou alta e, muitas vezes, aliada ao número reduzido de membros familiares envolvidos com a produção e comercialização para o PAE pode ser um fator de descontinuidade da inserção no PNAE. Do total dos agricultores familiares entrevistados, em média duas pessoas por estabelecimento estão envolvidas com a produção e comercialização para o

PAE nos municípios A e B, e três pessoas no município C, que geralmente é o(a) responsável pelo estabelecimento e a sua(seu) conjuge ou, no máximo, um a dois filhos(as). Dados semelhantes são encontrados no estudo de Constanty e Zonin (2016). Tais dados demonstram que existe uma escassez de mão de obra no que se refere à produção e comercialização para o PAE.

Acerca da porcentagem de representatividade da comercialização para o PAE na renda geral familiar dos agricultores familiares, apresentada na Tabela 2, tanto no município B e quanto no C, representa 20% a 40% na renda total da família. Já no município A, a maior representatividade está entre 40% e 60% da renda total da família.

**Tabela 2-** Porcentagem de representatividade da comercialização para o PAE na renda familiar, dos agricultores familiares, dos municípios A, B e C

Porcentagem de representatividade	Município A	Município B	Município C
0 - 20%	6	3	3
20 - 40 %	7	4	4
40 – 60%	11	0	0
60 – 80%	0	0	0
80 – 100%	0	0	1

**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

Ao comparar os resultados dessa representatividade na renda geral das famílias, percebe-se que, nos municípios estudados, ainda o PAE responde, em média, com uma porcentagem maior que nos dados encontrados por Constanty e Zonin (2016).

#### 4.2 FORÇAS, OPORTUNIDADES, FRAQUEZAS E AMEAÇAS DA COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A matriz FOFA dos três municípios em estudo, consoante exposto no Quadro 1, teve como objetivo levantar os pontos positivos e negativos no que diz respeito à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar, a partir das narrativas e falas dos nutricionistas e agricultores familiares inseridos no PAE do município A, B e C.

Quadro 1 – Matriz FOFA do município A, B e C

<b>MATRIZ A (Município A)</b>	<b>MATRIZ B (Município B)</b>	<b>MATRIZ C (Município C)</b>
<b>FORÇAS</b>		
Qualidade União Diversidade de produção Vontade de viver Valorização Financeiro	Alimentos mais naturais Qualidade Cadeia curta Diversidade de produção Espaço para agricultura familiar Renda Contribuição para saúde das crianças Oportunidade de capacitação de cozinheiras	Alimentos mais naturais, sem conservantes Contribuição para saúde das crianças Trabalho em família Ganho coletivo Renda Fomento na renda do município Qualidade Venda garantida Diversidade de produção Valorização social do agricultor Venda direta Cadeia curta
<b>FRAQUEZAS</b>		
Falta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Maiores subsídios Capacitação Logística	Falta ATER, capacitada e voltada à agricultura familiar Burocracia da legislação Preços pagos baixos Percentual de compra executado baixo Falta de propostas pelo controle social Venda pequena Prioridade com Lei para a compra da agricultura familiar Falta de garantia de continuidade de venda da agricultura familiar para a alimentação escolar Logística	Falta ATER Burocracia da legislação Falta de incentivo do município Falta de cooperação e adaptação dos agricultores familiares Custos para adequação Venda pequena
<b>OPORTUNIDADES</b>		
Qualidade de vida Sustentabilidade Diversidade de renda Geração de emprego Sistema de irrigação Valorização da propriedade	Melhora da qualidade dos produtos Reconhecimento dos produtos da agricultura familiar Laços de confiança Produção sustentável Inovação na propriedade	Qualidade de vida Fortalecimento de uma vida saudável Capacitações Diminuição de agrotóxico Trabalho preventivo Estufa
<b>AMEAÇAS</b>		
Falta de recurso financeiro para agricultura familiar Preço de insumos Clima Pragas Falta de mão de obra Sucessão familiar Agrotóxicos	Falta de incentivo com maquinários Manifestações partidárias fortes Falta cumprir ações do poder público Clima Agrotóxicos Sucessão familiar Falta de mão de obra	Falta de recurso financeiro para agricultura familiar Pragas Descontinuidade da permanência no campo Clima Barreiras Agrotóxicos Irrigação

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

As forças representam os pontos com potencial proporcionados pelo PAE. A qualidade, diversidade de produção e a renda foram pontos presentes na matriz dos três municípios. E, para o município C, a renda proporcionada aos agricultores familiares pode fomentar a economia do município. A valorização social da agricultura esteve presente na matriz do município A e C.

Em consonância com a qualidade, pode-se apontar o citado na matriz do município B e C, em que o PAE pode oferecer aos seus alunos alimentos de cadeia curta e mais naturais que oportunizam saúde aos escolares, através de práticas alimentares saudáveis e adequadas nos espaços escolares.

Para os participantes, o PAE de seus municípios apresenta como uma das forças à abertura de mercado para agricultura familiar (matriz B) e venda direta e garantida (matriz C). A garantia de compra é um indutor para a estruturação da agricultura, uma vez estimulados pela continuidade contratual de suas vendas, tem a venda da produção garantida, o que motiva os agricultores na continuidade da inserção no PAE.

Ao comparar esses resultados a demais estudos sobre o PNAE, fica evidente a relação entre eles, resultados semelhantes são encontrados por Kroth *et al.* (2021) em municípios de três microrregiões do Oeste catarinense. De acordo com os autores, os benefícios do Programa possibilitam a disponibilidade de alimentos mais saudáveis, contribuindo com a saúde dos alunos, fortalecendo a agricultura familiar local, oportuniza renda aos agricultores familiares, estimulando a economia local.

No entanto, existem as fraquezas da política pública, consideradas pontos limitantes. E, na matriz do município B, indica-se a falta de prioridade com a lei de compra da agricultura familiar, com percentuais de compras baixos. Ainda na matriz B, sinalizam que a venda para o PAE é pequena, ou seja, a quantidade de produtos comprados pelo poder público para alimentação escolar é reduzida, não chegando próximo ao limite máximo de venda por agricultor/ano. Mattia *et al.* (2020) assevera que o aumento do percentual de compra pode ser uma das iniciativas para melhorar o número de produtores inseridos no Programa e contribuir com o aumento da renda familiar.

O que, por vezes, pode estar interligado com a falta de cooperação entre os agricultores e a adaptação desses na inserção do PAE, conforme matriz C. Estudo de Padilha *et al.* (2018), em um município do Paraná, demonstra que a evolução do percentual de compra esteve associada ao fortalecimento da produção agrícola e

organização dos agricultores, favorecida pelas entidades de organização da agricultura familiar, como as cooperativas, associações e sindicatos.

Ainda, os entrevistados expressam que há falta de incentivo do município para a participação dos agricultores familiares, além de apontar para burocracia da legislação, também presente na matriz B. Triches *et al.* (2019) corroboram com a burocracia e afirmam que o grande desafio não depende só do envolvimento de membros cumprindo suas tarefas, mas também da boa vontade desses na organização da documentação e prazos pertinentes a chamada pública.

A insuficiência ou inexistência da ATER foi presente nos três municípios, sendo reforçado na matriz do município B que a assistência deve ser capacitada e voltada com ações para agricultura familiar inserida nos PAEs. Dados semelhantes foram encontrados nos estudos em municípios do Paraná, como o de Gregolin *et al.* (2017b). Em contraste, no estudo de Garcia, Carniatto e Grandi (2018), a ATER se fez presente e possibilita o fortalecimento de SAN no município estudado.

A falta de capacitações aparece na matriz do município A. Balestrin Fanin *et al.* (2023) entendem que a ATER presente e individualizada pode contribuir para melhoria da produtividade e qualidade, todavia, junto à extensão coletiva com modelos de educação continuada podem aprimorar o fortalecimento das atividades no campo e ser essencial para a qualidade de vida dos produtores rurais.

Já o custo para adequação dos agricultores familiares para se inserir nas normas do PAE está presente na matriz C. No caso dos PAE estudados, os custos citados nas falas dos sujeitos estão associados a adequações que exigem um investimento financeiro com as exigências legal para comercialização dos gêneros alimentícios: local apropriado para preparar e armazenar o produto, embalagens, rótulos e no caso dos produtos orgânicos, mudas e certificações.

Um dos pontos relevantes está presente na matriz B, que é falta de garantia de continuidade de venda da agricultura familiar para a alimentação escolar, há descumprimento de acordos contratuais em relação a quantidades de gêneros alimentícios previstos para serem entregues, apresentando pouca ou ineficientes iniciativas do poder público. Esse contexto fragiliza o funcionamento do Programa, demonstrando a falta de prioridade e interesse dos gestores públicos no cumprimento das diretrizes estabelecidas pela política pública.

Para os participantes no município B, os pontos limitantes ficam descobertos, faltam propostas efetivas feitas pelo controle social. Indicam para o distanciamento

entre poder público e sociedade civil, a própria gestão municipal não incentiva a participação social e os conselhos que, no caso do PAE, dois conselhos de controle social teriam o potencial de induzir a participação dos agricultores no Programa: o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA); deixam de fazer cobrança da gestão municipal sobre a efetividade do artigo 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e a efetiva execução do Programa.

Sob o ponto de vista de Barbosa Filho (2021), os conselhos de controle social devem funcionar como espaços de práticas democrático participativas, nos quais os membros possam contribuir com as diversas dimensões da política pública.

Em relação as oportunidades que são fatores externos, percebe-se que os agricultores e nutricionistas participantes dos municípios A e C exprimem que o PAE oportuniza qualidade de vida aos agricultores familiares. Ainda, na matriz C, nota-se o fortalecimento de uma vida saudável. Na matriz B, a qualidade está relacionada à melhora dos produtos entregues, o que pode levar ao reconhecimento dos produtos da agricultura familiar e, nesse contexto, gerarem laços de confiança entre quem produz, quem recebe e quem consome.

Assim como na matriz A sinaliza-se o reconhecimento da propriedade dos agricultores familiares. De acordo com a matriz B, inova-se a propriedade, começa a se pensar diferente e um dos pontos de inovação para os entrevistados no município C são as estufas, já para o A o sistema de irrigação.

O PAE para os participantes da matriz B tem oportunizado a produção sustentável, que é reforçada na matriz A, que aponta a sustentabilidade como um ponto externo positivo da política pública de alimentação escolar. Por seu turno, na matriz C, nota-se a oportunidade que as capacitações podem gerar à diminuição de utilização de agrotóxicos e o trabalho passa a ser preventivo.

Os pontos do quadrante de oportunidade vão ao encontro do que Grisa e Schneider (2014) focalizam como contribuições geradas com os mercados institucionais como o PNAE, valorização da produção local, agroecológica e/ou orgânica e têm dado novo significado para os produtos da agricultura familiar, gerou novas propriedades de qualidade associadas à justiça social, equidade, cultura, tradição, entre outros pautados na SAN e no desenvolvimento local e sustentável.

Outro ponto citado no quadrante das oportunidades na matriz A foi a diversidade de renda e geração de emprego, que pode ser uma chance para a



permanência no campo. Contudo, a sucessão familiar, em contrapartida, está presente no quadrante das ameaças tanto na matriz A quanto na B. Também é perceptível a falta de mão de obra nas matrizes A e B, o que pode ser causada pela descontinuidade da permanência do homem e da mulher no campo citada na matriz C. Esses dados se interligam ao já mencionados, de que essas ameaças podem estar interligadas à desistência ou desmotivação dos agricultores em continuar nesse mercado institucional.

Como ameaças, percebem-se as *intempéries do tempo*, como o clima nas três matrizes. O que, para o município C, gera necessidade de maior irrigação, tornando-se ameaça devido a temperaturas altas do território em estudo. Os desafios encontrados em relação ao clima validam esses achados também, nos estudos de Gregolin *et al.* (2015) e Triches *et al.* (2019). Ou seja, essas *intempéries* complicam o abastecimento deste mercado, exigindo mais planejamento e organização de ambos os lados, demanda e oferta.

A questão de pragas com difícil controle aparece como ameaça para a produção do PAE na matriz A e C. Para os participantes do município A, os preços com insumos acarretam prejuízos. O uso indiscriminado de agrotóxicos nas propriedades vizinhas é apontado como limitante nas três matrizes, a dificuldade de barreiras efetivas para a produção orgânica é demanda presente na matriz C, tendo em vista grande produção de *commodities* no território. Há, também, dados que ratificam os encontrados em estudo de Ferraz *et al.* (2021), em municípios pequenos e médios do Estado de São Paulo, onde a dificuldade dos agricultores na produção orgânica está relacionada à produção de cereais em larga escala e são feitas inúmeras aplicações de agrotóxico, gerando resíduos químicos que afetam negativamente em processos de certificação.

Ao considerar as ameaças citadas, vale enfatizar que, no contexto das demandas institucionais, o primeiro ponto a se levar em conta é o nível de sensibilização do gestor local em relação à agricultura familiar como público prioritário de políticas públicas. Para Valadares *et al.* (2022, p. 43), “quando essa sensibilização não existe, as ações voltadas ao meio rural são insuficientes para atender as necessidades dos agricultores”. Isso reflete nas ameaças da matriz B, como a falta de incentivo com maquinários para arrumar o acesso das propriedades, para melhoria da logística dos gêneros alimentícios entregues às unidades escolares apontada como fraquezas. Outro ponto é a questão inerente aos conflitos político-

partidários locais que fragilizam o funcionamento do PAE. Entretanto, para os entrevistados dos municípios A e C, uma das ameaças associadas ao meio externo do PAE é a falta de recurso financeiro para agricultura familiar.

Face a essa constatação, torna-se importante maior envolvimento e priorização do poder executivo local acerca do PAE e da agricultura familiar para sanar os limitantes externos citados nas falas dos sujeitos da pesquisa. Acrescenta-se, como relevante, somar esforços através de parcerias entre governos estaduais, municipais e sociedade civil.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo objetivou analisar as potencialidades e limitações em relação ao processo de compra da agricultura familiar para o PAE de três municípios da Microrregião de Cascavel, situada na região Oeste do Paraná, levantadas a partir de entrevistas e aplicação de oficinas de matriz FOFA com nutricionistas e agricultores familiares inseridos na alimentação escolar para entender e problematizar suas concepções de Desenvolvimento Rural Sustentável e de como o PNAE poderia fomentar o DRS.

Os sujeitos envolvidos no PAE que participaram do estudo vislumbram que o PNAE apresenta como fatores potenciais internos a união, a diversidade de produção, a vontade de viver, uma oportunidade de espaço para a agricultura familiar e sua valorização social, renda, alimentos mais naturais com qualidade, de cadeia curta e com venda garantida, que gera trabalho em família, ganho coletivo e contribuição para saúde dos escolares.

Como externos, elencaram a qualidade de vida, incentivo à sustentabilidade e à produção sustentável, que leva a diminuição do uso de agrotóxicos e fomenta um trabalho preventivo. Ainda, pode oportunizar a diversificação das fontes de renda, geração de emprego, valorização da propriedade e reconhecimento dos produtos da agricultura familiar que geram melhora na qualidade dos gêneros alimentícios entregues, capacitações de educação continuada e permanente tanto aos agricultores familiares quanto as cozinheiras escolares, inovação das propriedades, com possibilidade de sistema de irrigação e estufas, criando laços de confiança entre os sujeitos envolvidos.

Embora muitos elementos tenham sido elencados como forças e oportunidades, os limitantes ainda estão presentes na política pública do PNAE, como internos. Os participantes apontam fraquezas na falta de ATER, capacitada e voltada à agricultura familiar, falta de cooperação e adaptação dos agricultores familiares, custo para adequação e burocracia da legislação. Na matriz B, evidenciaram-se baixos preços pagos, percentual de compra executado baixo, falta de propostas pelos canais de controle social e falta de priorização da Lei de compra da agricultura familiar, assim como a falta de garantia de continuidade de venda da agricultura familiar para a alimentação escolar. Demais proposições estão conectadas à falta ou insuficiência de ações de ATER para organização produtiva, auxílio logístico para entrega de gêneros alimentícios nas unidades escolares.

Já como elementos externos relacionados às ameaças, foram apontados: as condições climáticas, pragas, dificuldades na irrigação e preços altos de insumos para a efetiva produção para a alimentação escolar. A falta de mão de obra, sucessão familiar e a descontinuidade da permanência de homens e mulheres no campo, estiveram presentes nas matrizes.

A questão ambiental foi apresentada através do uso indiscriminado de agrotóxicos e a dificuldade em se ter barreiras. Demais elementos estão ligados a arranjos institucionais na matriz B, como a falta de incentivo com maquinários, manifestações e conflitos partidários fortes e falta de ações do poder público.

Percebe-se, porém, que algumas limitações vêm encurtando a gestão efetiva do Programa. Por conseguinte, é necessário compromisso do poder executivo local com o PAE com práticas gerencias que apontem para uma gestão pública democrático-participativa, que apresente sinergia entre os sujeitos, efetiva mobilização dos agricultores familiares e a existência de um controle social ativo.

Apesar das limitações, o estudo pode trazer elementos importantes para o fortalecimento do PNAE e do tecido social, assim como a dinamização do desenvolvimento sustentável loco-regional.

## **REFERÊNCIAS**

BALESTRIN FANIN, E. L. B.; LOPES, M. R. C. A.; MARQUES, A. B. G. M.; DOS 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/BA, v. 7, n. 1, p. e071001, 2023. Doi: 10.35642/rm.v7i1.797.

BALESTRIN, E. L. B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques**. 2014. 151 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco/PR, 2014.

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)**. São Luís/MA: Expressão Feminista, 2021.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14660.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14660.htm). Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília/DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 18 maio. 2023.

BRASIL. Resolução FNDE nº 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. Brasília/DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em: 18 maio. 2023.

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. Brasília/DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-21-de-16-de-novembro-de-2021/@@download/file>. Acesso em: 10 abr. 2024.

CONSEA. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2004.

CONSTANTY, H. F. P. H.; ZONIN, W. J. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sustentabilidade: o caso do município de Marechal Cândido Rondon. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, Curitiba/PR, v. 36, p. 371-392, abr, 2016. Doi: 10.5380/dma.v36i0.39688.

DALLACOSTA, M.; RODRIGUES, R. M.; SCHÜTZ, G.; CONTERNO, S. Programa Saúde na Escola: desafios e possibilidades para promover saúde na perspectiva da alimentação saudável. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro/RJ, v. 46, p. 244-260, 2022.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In*: DELGADO, N. G. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília/DF: CONDRAF/NEAD, 2010. p. 28-78.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, ano 47, n. 2, v. 120, p. 175-189, 1996.

FERRAZ, M. T. M.; MACEDO, A. de C.; ANTUNES JUNIOR, W. F.; BORSATTO R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. de. Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, Belém/PR, v. 15, n. 1, p. 156-174, 2021.

GARCIA, J. N.; CARNIATTO, I.; GRANDI, A. M. Programa Nacional de Alimentação escolar como instrumento de garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada e sua contribuição ao desenvolvimento rural sustentável. **Revista Geo Pantanal**, Corumbá/MS, n. 24, p.147-162, jan/jun. 2018.

GREGOLIN, G. C.; GARCIA, J. R. N.; ALVEZ, A. F.; GREGOLIN, M. R. P.; ZONIN, W. J. El Programa Nacional de Alimentacion Escolar de Brasil y el papel del agente local em La promociona Del Dessarollo Rural. **Revista Faz Ciência**, Francisco Beltrão/PR, v. 17, n. 25. p. 39-59, 2015. Doi: 10.48075/rfc.v17i25.14858.

GREGOLIN, G. C.; GREGOLIN, M. R. P.; TRICHES, R. M.; ZONIN, W. J. Política Pública e sustentabilidade: possibilidade de interface no Programa de Alimentação Escolar. **Emancipação**, Ponta Grossa/PR, v. 17, n. 2. p. 199-216, 2017a. Doi: 10.5212/Emancipacao.v.17i2.0002.

GREGOLIN, M. R. P.; SANTOS, D. S.; FELIPINI, M. L.; MATEUS, M. A. F.; CHRISTOFFOLI, P. I. Potencialidades e fragilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Território Cantuquiriguaçu (PR). **Conexão**, Ponta Grossa/PR, v. 13, n. 3, 2017b. Doi: 10.5212/Rev.Conexao.v.13.i3.0015.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília/DF, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Doi: 0.1590/S0103-20032014000600007.

HELMS, M. M.; NIXON, J. Exploring SWOT analysis – where are we now? A review of academic research from the last decade. **Journal of Strategy and Management**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 215-251, 2010.

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**. Curitiba/PR: Appris, 2021. p. 309-332.

KUMMER, L. **Metodologia participativa no meio rural**: uma visão interdisciplinar – conceitos, ferramentas e vivências. Salvador/BA: GTZ, 2007.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2007.

MATTIA, V.; GREGOLIN, M. R. P.; GREGOLIN, G. C.; ZONIN, W. J. Operationalization of national School Lunch Program (NSLP) based on the case of Marechal Cândido Rondon/PR – Brasil. **International Journal of Development Research**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 34915-34918, 2020.

MELO, M. Da política o prato: entenda a história da merenda escolar. **O Joio e o Trigo**: Jornalismo investigativo sobre alimentação, saúde e poder, 2021. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2021/02/da-politica-ao-prato-entenda-a-historia-da-merenda-escolar/>. Acesso: 02 maio. 2023.

MIELITZ NETTO, C. G. A.; MELO, L. M.; MAIA, C. M. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, 2010.

MORAES, V. D.; MACHADO, C. V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro/RJ, v. 26, n. 12, p. 6175-6187, 2021. Doi: 10.1590/1413-812320212612.33262020.

PADILHA, N.; CORBARI, F.; ZANCO, A. M.; CANQUERINO, Y. K.; ALVES, A. F. A contribuição do PNAE para o desenvolvimento rural sustentável no município de Pitanga – PR. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba/PR, v. 4, n. 7, p. 4351-4365, 2018. Doi: 10.34117/bjdv4n7-414.

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/SC: Ed. UFFS, 2018. p. 91-105.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista Nera**, Presidente Prudente/SP, v. 18, n. 26, p. 10-27, 2015.

TRICHES, R. M.; SIMONETTI, M. G.; PEREZ-CASSARINO, J.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul/RS, v. 24, n. 1, p. 118-137, 2019. Doi: 10.17058/redes.v24i1.11713.

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; BASTINA, L.; SILVA, S. P. **Da regra aos fatos: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros**. Brasília/DF: Ipea, 2022.

ZONIN, V. J. A Juventude Rural no Oeste de Santa Catarina: Dinâmicas Sucessórias Desafiadoras. *In*: KROTH, D. C.; ZONIN, V. J. (orgs.). **Juventude rural e sucessão na agricultura familiar**. Curitiba/PR: Appris, 2021. p. 309-332.

## ARTIGO 04

### CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE CASCAVEL - PARANÁ

**Resumo:** O controle social envolvido no acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é instrumento que impulsiona a gestão democrática e a garantia de direitos. Assim, este artigo objetiva analisar demandas e desafios da atuação dos Conselho de Alimentação Escolar e dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional em três municípios da Microrregião de Cascavel-PR. Para tanto, realizou-se um estudo de caso múltiplo, com a aplicação de entrevistas em profundidade e de grupo focal com conselheiros dos municípios, congregando os resultados em matriz FOFA, o *corpus* resultante da pesquisa de campo foi analisado a partir de teóricos críticos que discutem a natureza contraditória e as potencialidades e limites das instâncias de controle e participação social. Apesar dos desafios encontrados, percebe-se que existe engajamento e potencial de avanços nas práticas de controle social dos conselheiros nos municípios pesquisados.

**Palavras-chave:** Alimentação Escolar. Conselhos. Gestão democrática. Políticas Públicas.

### SOCIAL CONTROL OF THE SCHOOL FOOD PROGRAM IN MUNICIPALITIES OF THE CASCAVEL MICROREGION - PARANÁ

**Abstract:** The social control involved in monitoring the National School Feeding Program (PNAE) is an instrument that promotes democratic management and the guarantee of rights. Therefore, this article aims to analyze the demands and challenges of the activities of the School Food Council and the Municipal Food and Nutritional Security Councils in three municipalities in the Cascavel-PR Microregion. To this end, a multiple case study was carried out, with the application of in-depth interviews and focus groups with councilors from the municipalities, gathering the results in a SWOT matrix, the corpus resulting from the field research was analyzed using critical theorists who discuss the contradictory nature and potentialities and limits of instances of social control and participation. Despite the challenges encountered, it is clear that there is engagement and potential for advances in the social control practices of councilors in the municipalities researched.

**Keywords:** Councils. Democratic Management. Public Policies. School Feeding.



## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas de alimentação e nutrição são reconhecidas como requisitos básicos para garantia de direitos humanos e de promoção à saúde. Um exemplo de política pública no Brasil que apresenta potencial para contribuir com a materialização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Reis; Jaime, 2021).

O PNAE é um dos mais antigos Programas sociais e um dos maiores Programas de alimentação do Brasil, sendo criado em 1955 (Constanty; Zonin, 2016). Atualmente, seu objetivo é suprir as necessidades nutricionais dos estudantes de todas as etapas da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias, durante permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar, assim como, para a formação e promoção de hábitos alimentares saudáveis, através de educação alimentar e nutricional (Brasil, 2020).

De acordo com suas diretrizes, além de visar garantir Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), através do estímulo à compra e consumo de alimentos saudáveis e sustentáveis, busca estimular a participação da comunidade e o controle social (Brasil, 2020). Assim, os conselhos envolvidos no acompanhamento do PNAE tornam-se instrumentos que impulsionam a gestão democrática e a garantia de direitos, propondo práticas participativas, articuladas de ações do poder público, sendo representada pelos diferentes atores envolvidos, tais como a sociedade civil. Destarte, de acordo com Santos e Ramalho (2011, p. 2), “para que este mecanismo funcione efetivamente como órgão de controle social, é preciso que a sociedade civil seja atuante, conhecedora de suas atribuições e que se imponha diante das situações que exijam sua intervenção”. Nesse sentido, a participação da sociedade assume papel essencial para democratização das ações públicas e a gestão democrática pode qualificar os atores sociais a atuarem em todos os espaços de controle social visando construção de práticas sociais emancipatórias (Barbosa Filho, 2021; Batista, 2010).

Diante da importância das políticas públicas e do efetivo controle social para o fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar (PAE), este artigo tem como objetivo analisar demandas e desafios da atuação do Conselho de Alimentação

Escolar (CAE) e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA<sup>18</sup>) em três municípios da Microrregião de Cascavel, Paraná.

## **2 CONSTRUÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA ALIMENTAR**

A alimentação escolar é direito de todos os alunos matriculados na Educação Básica pública e dever do Estado, que visa promover e assegurar SAN, de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles em vulnerabilidade social (Brasil, 2009). Essa conquista vem sendo debatida desde a década de 1980 com movimentos sociais para a garantia do DHAA, que se fortaleceu com criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006, através da Lei Nº 11.346 (Brasil, 2006), a qual reconhece o poder público como responsável em conduzir políticas e ações na área de SAN (Reis; Jaime, 2021).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é o único que atende toda a rede pública de ensino e visa garantir SAN. Antes denominado de Campanha de Alimentação Escolar (CME), instituído por meio do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955, passou por consecutivas transições (FNDE, 2023). Foi objeto da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que objetiva proporcionar seu efetivo atendimento universalizado e a obrigatoriedade da compra de no mínimo 30% dos recursos financeiros, repassados pelo ente federal, de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Ainda, passa a vigorar entre suas seis diretrizes estabelecidas o benefício do direito, o apoio ao desenvolvimento sustentável e a participação da comunidade, com destaque às instâncias do controle social. Assim, podem-se reconhecer os

---

<sup>18</sup> Ao se referir aos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional executado a nível municipal, optou-se por utilizar COMSEA, ao se referir ao nacional e sua constituição será referendado CONSEA.

Conselhos de Alimentação Escolar e os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional como espaços para o exercício do controle e participação social nos PAEs, através da atuação dos seus membros dos conselhos.

## 2.2 OS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL: ENTRE LIMITES E DESAFIOS

O conceito de controle social envolve acompanhar, fiscalizar e analisar as ações do Estado através da participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas (Balestrin; Subdrack, 2019). No Brasil, a emergência do controle e da participação social sobre as políticas sociais e públicas acompanhou o processo de redemocratização do Brasil e do movimento pela constituinte, a partir da segunda metade da década de 1980. A proposta de reconstrução democrática era de criar pela primeira vez um sistema público de seguridade social e tornar todos os níveis do Estado mais porosos às demandas de grupos e classes sociais subalternizados, historicamente alijados dos processos decisórios e gerenciais do Estado Brasileiro, criando, dessa forma, espaços de democracia direta/participativa (Barbosa Filho, 2021; Raquel; Madeira, 2015). Nesse intuito, a concepção brasileira de cidadania deveria ir além da titularidade de direitos civis, políticos e sociais, e a Constituição Federal de 1988 também deveria contemplar o alargamento da esfera pública, por meio da participação e do controle social realizado por cidadãos e cidadãs.

Enquanto o controle social se baseava na fiscalização, monitoramento e acompanhamento das ações do Estado por parte dos cidadãos, a participação social ou participação comunitária envolvia a socialização da política e compartilhamento de poder decisório entre gestores, políticos, movimentos sociais, trabalhadores e usuários das políticas sociais e públicas (Barbosa Filho, 2021). Desde então, com diferentes níveis de êxitos, a participação desses sujeitos sociais da sociedade civil nas políticas sociais e públicas têm se dado primordialmente por meio de conselhos de políticas públicas, como os de saúde, assistência social, educação etc., sendo espaços consultivos ou deliberativos acerca das ações estatais em escala municipal, estadual e federal.

Como se vê, essa prática social ou “prática conselhistas” tem o potencial de aglutinar diversos sujeitos sociais de diferentes níveis da organização da sociedade, sendo um espaço de participação institucionalizada (Bandeira *et al.*, 2013). Assim, os conselhos, através de seus membros, trazem uma forma de concretizar essa

participação social para aprofundar a democracia, disputando o destino do fundo público, o desenho e a gestão das políticas públicas. Os conselheiros, especialmente os que representam as classes e grupos mais subalternizados dentro da sociabilidade capitalista, racista e patriarcal, devem estar munidos de estratégias políticas, técnicas, organizacionais e legais com a finalidade de resguardar a democratização de recursos e poder. Para tal, parece ser fundamental investir em espaços de formação de conselheiros, que os habilitem a entender e apreender criticamente leis, regulamentos, normativas, arranjos administrativos e a gestão do orçamento público (Dagnino, 2002, 2004). A inclusão nos conselhos pode tornar os conselheiros representantes de usuários, trabalhadores e demais grupos subalternizados (que são mais familiarizados com o ativismo do que com gestão pública), mais preparados para atuarem na socialização/democratização das políticas públicas, funcionando como espaços formativos de práticas de gestão democrático-participativa (Barbosa Filho, 2021; Batista, 2010).

Na alimentação escolar o controle social é fundamental, por isso, destaca-se o papel do Conselho de Alimentação Escolar, que teve sua obrigatoriedade de criação em 1994 por parte das entidades executoras<sup>19</sup>, com papel de fiscalização da utilização dos recursos vinculados ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esse conselho é um colegiado deliberativo, autônomo, com caráter permanente e fiscalizador. É composto por, no mínimo, sete membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo representantes do Poder Executivo (1), trabalhadores da educação e discentes (2), entidades civis (2) e pais de alunos (2), com mandatos de quatro anos, podendo ser reeleitos (Brasil, 2020). Diante sua importância para execução do PNAE, as competências do Conselho, definidas no artigo nº 19 da Lei Federal nº11.947/2009, são de acompanhar e fiscalizar os recursos destinados à alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos bem como aceitabilidade dos cardápios oferecidos, emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do PNAE, entre outras funções.

O CAE, apesar de ser importante instância para a atuação da comunidade, apresenta várias fragilidades, sejam elas por falhas na sua estruturação, seja por

---

<sup>19</sup>Entidades executoras são órgãos e instituições públicas responsáveis pela execução do PNAE, complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa e pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 dias letivos. Cita-se como exemplo as Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e escolas federais (BRASIL, 2020).

compreensões errôneas sobre seu papel enquanto espaço de controle social e com poder deliberativo, e aspectos relacionados aos conflitos de poder e interesses políticos locais, o que dificulta sua participação como promotor democrático nas gestões dos Programas de Alimentação Escolar (Silva; Muniz, 2021). Para Balestrin e Subdrack (2019), em alguns momentos o CAE se apresenta unicamente para legitimar a obrigatoriedade de sua existência, tendo função apenas burocrática. Já Carvalho *et al.* (2021) apontam que o principal desafio é a falta de capacitação aos conselheiros no que se refere à legislação do PNAE.

É importante ressaltar que o CAE é um instrumento próprio de participação e controle social do PNAE. No entanto, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) também se configura como instrumento de controle social importante ao pleno funcionamento do Programa e é considerado complementar ao trabalho desempenhado pelo CAE, pois cumpre papel na garantia da diversidade produtiva e de uma alimentação saudável e sustentável inclusa nos cardápios escolares. O CONSEA teve como marco importante a luta em torno das funções sociais do Estado, incorporadas pela Constituição Federal de 1988, sendo instalado em 1993, através da convergência de diversas mobilizações e reivindicações sociais (Sattamini, 2013). Teve como objetivo o combate à fome e de fortalecimento da questão agroalimentar no Brasil.

Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional apresentam caráter consultivo e de assessoramento, constituindo-se em espaço de articulação entre o governo federal, estadual ou municipal e a sociedade civil para a formulação de diretrizes para políticas e ações na área da Segurança Alimentar e Nutricional. São compostos por, no mínimo, 12 conselheiros(as), sendo 2/3 de representantes da sociedade civil organizada e 1/3 de representantes do Governo Municipal, preferencialmente, ou por, no mínimo, maioria de representantes da sociedade civil organizada (CONSEA, 2011).

Entretanto, em 1995, diante da incorporação da agenda neoliberal<sup>20</sup> pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que diminuiu drasticamente

---

<sup>20</sup>O neoliberalismo é um projeto de restauração do poder das classes e grupos dominantes sobre a estrutura, racionalidade, gestão e prestação de serviços do Estado. Os neoliberais reagem negativamente à incorporação estatal de demandas sociais apresentadas pela população, especialmente quando essas demandas são transformadas em direitos e responsabilidades do Estado. Para os neoliberais as necessidades sociais de indivíduos e grupos sociais devem ser buscadas no mercado ou por meio da solidariedade da sociedade civil. Dessa forma, serviços sociais

as funções sociais do Estado, o CONSEA sofreu um processo de desestruturação, ficando a participação social esvaziada, resultando, por fim, na sua extinção, sendo recriado posteriormente em 2003 (Oliveira; Carvalho, 2020), quando um Governo Social-liberal, representado por Luís Inácio Lula da Silva, assume a presidência do país, retomando funções sociais do Estado por meio da criação e expansão de programas sociais, mas sem abandonar totalmente as diretrizes neoliberais (Castelo, 2013).

Em 2006, a política de alimentação escolar se fortalece institucionalmente, com a criação do SISAN, que apresenta como componentes: a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), CONSEA e os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, que contemplam propostas das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>21</sup>. No entanto, no ano de 2019, com a chegada ao Governo Federal de um candidato ultra neoliberal, o CONSEA foi desativado, sendo restabelecido em 2023, através da Medida Provisória nº 1.154 de 01 de janeiro de 2023.

Ao retomar as atividades do CONSEA pode oportunizar novos debates e fortalecimento para possíveis reconstruções de políticas públicas essenciais, principalmente para reverter o quadro de Insegurança Alimentar e Nutricional, revelado através do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. O estudo apontou o avanço da fome no país, que atingiu 33,1 milhões de pessoas no ano de 2022 (REDE PENSSAN, 2022) e devolveu ao país um quadro inglorioso, que é resultado do “descompasso entre a existência da LOSAN e seu cumprimento” (Zimmermann; Delgado, 2022, p. 49).

As idas e vindas do CONSEA, orientadas pelas mudanças políticas de governo, deixaram o conselho inoperante por alguns períodos, o que trouxe retrocessos nas discussões de SAN. Para Oliveira e Carvalho (2020), a inconstância do funcionamento do CONSEA acarreta fragilidades na execução do PNAE, já que o CAE possui limites sobre a produção pelos agricultores familiares dos gêneros

---

públicos, como alimentação escolar, serviços de saúde, educação formal, habitação e assistência social devem ser total ou parcialmente privatizados (Barbosa Filho; Rocha, 2018).

<sup>21</sup>As Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional se configuram como espaços democráticos, com objetivo de fomentar o debate e apresentar propostas a fim de promover e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional e estabelecer diretrizes e prioridades para os anos seguintes. As Conferências acontecem nos três níveis governamentais de quatro em quatro anos. Em 2023 o tema central foi: “Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade”.

alimentícios para alimentação escolar. E o CONSEA, neste cenário, faz a ponte para o apoio à agricultura familiar. A partir dos apontamentos obtidos até aqui, foi desenvolvida a metodologia do trabalho, a qual será apresentada na seção seguinte.

### **3 METODOLOGIA**

De natureza qualitativa, o estudo utiliza metodologia participativa. A pesquisa qualitativa tem se destacado pela necessidade de fortalecer as práticas multi e interdisciplinares. Neste campo, o modelo participativo propõe uma constante necessidade do autoconhecimento por oportunizar a compreensão da realidade social (Kummer, 2007).

Esse estudo se caracteriza como estudo de caso múltiplo, o qual trata da investigação de um fenômeno em uma realidade específica que está inserida dentro de um contexto da vida real (Yin, 2001). Dessa forma, por ser uma pesquisa social naturalística, o controle dos pesquisadores sobre as determinações que atuam sobre o fenômeno é praticamente nulo, sendo os momentos de pesquisa de campo permeados por participação dos sujeitos da pesquisa, mas também por interdições e silenciamentos de natureza política.

Por ser um estudo de caso composto, é formado por três unidades de análise, em três municípios da Microrregião de Cascavel, situada no Oeste do Estado do Paraná, que foram identificados por letras (A, B e C). Já os sujeitos foram identificados com a letra correspondente à municipalidade e, em seguida, numeral, conforme a ordem cronológica das entrevistas. O município A possui uma área territorial de 277,979 km<sup>2</sup>, com população de 14.648 habitantes; O B possui área territorial de 347,093 Km<sup>2</sup>, com população de 5.175 pessoas; Já o C possui 129,399 km<sup>2</sup> de área territorial e 3.644 habitantes (IBGE, 2022).

A pesquisa contou com diversas fontes de dados: revisão bibliográfica narrativa, análise documental de literatura cinza e legislação nacional e local sobre alimentação escolar, observação simples, entrevistas em profundidade com conselheiros do CAE e COMSEA e com grupos focais. A pesquisa ocorreu durante os anos de 2022 e 2023.

A entrevista em profundidade foi realizada com um conselheiro do CAE e um do COMSEA no município A, sendo nos municípios B e C realizada com um conselheiro do CAE em cada municipalidade. Nesse ponto, vale ressaltar a

dificuldade em acessar informações e sujeitos-chave em dois dos três municípios, em grande parte justificada pelos entrevistados como decorrente da necessidade de não expor aspectos problemáticos da política local de alimentação escolar, como a subutilização da aquisição de alimentos da agricultura familiar e o incipiente funcionamento dos conselhos de controle social da alimentação escolar. Assim, apenas no município A, que apresentou Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional ativo, foi aplicada a metodologia participativa, de forma presencial e coletiva com seis membros do CAE e onze do COMSEA por meio de grupo focal. As falas dos sujeitos foram registradas por dois pesquisadores, depois comparadas e analisadas. Tanto nas entrevistas individuais em profundidade, como nos grupos focais, foram utilizados roteiros de entrevista submetidos e aprovados em Comitê de Ética em pesquisa.

Para caracterização dos conselhos, em relação aos CAEs, utilizou-se dados de consulta na Ferramenta Espelho do CAE, disponível no site do FNDE; Já em relação aos COMSEAs, os portais dos municípios. Por fim, os dados levantados desta etapa foram organizados em Matriz FOFA (forças, oportunidades, fraquezas, ameaças)<sup>22</sup>, tendo em vista o objetivo extensionista de fomentar o aperfeiçoamento da gestão e controle social da alimentação escolar nas municipalidades pesquisadas. Os resultados e discussões da pesquisa serão apresentados a seguir.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL DO PNAE**

Entre os CAEs estudados, averiguou-se que nos municípios A e B eles foram criados no ano de 2000 e no município C em 2001. Nenhum apontou quantitativo superior a 14 conselheiros, entre titulares e suplentes. Os mandatos atuais foram iniciados em B e C em 2021; já no A, formou-se um novo mandato em 2022. Dados semelhantes aos encontrados por Silva e Muniz (2021), em estudo com CAEs paranaenses, no qual o número de membros não ultrapassava 14, e a maioria dos

---

<sup>22</sup> A matriz FOFA, segundo Kummer (2007), é uma ferramenta aplicada em comunidades, em organizações ou em plano comum, que pode identificar fortalezas e fraquezas, provenientes do meio interno, e oportunidades e ameaças, do meio externo.



mandatos findavam em 2021, o que acompanha o tempo dos mandatos dos gestores municipais.

Sobre os comandos dos CAEs, o segmento de representantes de docentes compunha a presidência nos municípios B e C, enquanto no A é do segmento de representantes de pais de alunos. Na ocupação de vice-presidência, a representatividade está no segmento de pais de alunos, sociedade civil e representantes de docentes em C, B e A, respectivamente. Em relação ao sexo de todos os componentes, minotariamente os conselhos são compostos por homens. A presidência é ocupada por mulheres nos três municípios, e apenas no B a vice-presidência é ocupada por um homem.

Já em relação aos COMSEAs, os três municípios estudados apresentam esse conselho instituído. No entanto, os conselhos no município B e C, durante o período de coleta de dados deste estudo, encontravam-se inativos. Apenas no município A o conselho constava em funcionamento, apesar da ruptura nacional, com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2019.

Esse município (A) criou sua Lei dos componentes de SAN em 2013, seu COMSEA e sua CAISAN em 2014, aderiu o SISAN em 2016 e atualmente está na segunda edição do Plano de SAN. O conselho é formado por 12 membros titulares e 12 suplentes. A CAISAN é formada pela Secretaria de Educação, a qual atualmente responde pela pasta, Secretaria Assistência Social, Cultura e Cidadania, Secretaria Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente e Secretaria de Saúde.

Já o município B criou o COMSEA composto por 12 membros em 2013, sendo a parte governamental representada pela Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente e Secretaria de Assistência Social, a qual, pelo Decreto Municipal nº 765 de 02 de dezembro de 2013, responde atualmente pela pasta. Já a CAISAN foi criada em 2018 e é composta pelas Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente, de Assistência Social, de Educação e de Saúde. Na cidade há a primeira versão do Plano de SAN, aderindo ao SISAN em 2020.

Na municipalidade C, a Lei que cria os componentes do Segurança Alimentar e Nutricional foi publicada em 2017, no ano seguinte criou-se o COMSEA, composto por 12 membros entre titulares e suplentes, sendo a parte governamental representada pela Secretaria de Assistência Social e pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, que, pelo Decreto Municipal nº159 de 20 de julho de 2018, responde

atualmente pela pasta. Já a CAISAN também foi criada em 2018 e é composta pelas Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente, de Assistência Social, de Educação, de Administração e de Saúde. Ainda não possuem Plano de SAN e foi realizada adesão ao SISAN em 2021.

#### 4.2 PERCEPÇÕES DOS CONSELHEIROS SOBRE SUAS PARTICIPAÇÕES NOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Ao questionar os presidentes e/ou membros dos conselhos de controle social do Programa de Alimentação Escolar nos três municípios estudados, percebeu-se que o papel principal destacado pelos entrevistados como conselheiros foi o de fiscalizar e buscar ações para auxiliar o funcionamento do Programa, conforme Figura 1.

**Figura 1** - Nuvem de Palavras sobre Percepções em relação à importância de Conselheiros de SAN e do CAE na participação nos PAEs dos municípios A, B e C



**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

Com relação à questão, considera-se que os conselhos estão propondo ações, no entanto os conselheiros ressaltam que “na maioria das vezes já é feito as coisas então não tem a necessidade de propor alterações” (A.01). Mas, ainda há necessidade de estimular os membros a participarem das reuniões e atividades: “temos que puxar o pessoal do conselho” (C.01).

Entre os obstáculos e desafios, os motivos mais apontados pelos conselheiros estão relacionados à necessidade de participação e envolvimento dos

conselhos para efetividade da política pública e o fortalecimento do controle social no campo da alimentação escolar:

“Há necessidade de maior participação e envolvimento, sempre é difícil que os conselheiros participem” (B.1).  
“Apoio para trabalhar junto” (C.1).  
“Participar da reunião e entender como acontece tudo até chegar no aluno” (A.1).  
“É preciso estar atento e se envolver mais no conselho” (A.2).<sup>23</sup>

Quanto à efetivação das ações do conselho, os membros apontam como importante maior apoio, participação e envolvimento dos conselheiros, além de entender como é realmente a execução da política pública, como demonstrado pelo relato: “Que tenha treinamentos, que o conselheiro vá para as reuniões para discutir os problemas e tentar realmente conhecê-los” (B. 01).

Percebe-se que, embora os conselheiros assumam a importância de suas responsabilidades enquanto membros ativos: “meu papel é propor ações e é fundamental pelo conselho ter recurso do governo federal” (B.1), é importante também chamar atenção ao fato de que a falta de envolvimento e participação entre os conselheiros contribui para dificultar a atuação do controle social. E, por vezes, os conselhos não usam de sua capacidade deliberativa e tornam-se apenas consultivos e dependentes de ações propostas pelo poder executivo, ou acabam por se deter com informações apenas na figura dos profissionais que operacionalizam o PNAE: “não sabemos tudo, mas quando nos faltam informações recorreremos à nutricionista e ela vai nos apontando” (A. 2).

Também é notório que, para que ocorra a participação de forma concreta, é imprescindível que os membros se envolvam em processos formativos, pois somente o pertencimento aos conselhos não irá garantir, por si só, a eficácia da atuação enquanto cidadania ativa.

#### 4.3 FORÇAS, OPORTUNIDADES, FRAQUEZAS E AMEAÇAS DO CONTROLE SOCIAL

---

<sup>23</sup> Por se tratar de falas diretas dos entrevistados, reunidas nessa citação, optou-se por manter o uso de aspas mesmo em citação longa para marcar os diferentes relatos.

No Quadro 1 foram organizados os elementos dos fatores internos e externos que se destacaram nas falas dos membros do Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do município A.

**Quadro 1** - Matriz FOFA dos conselheiros de SAN e do CAE do município A

FATORES INTERNOS	
FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidade de participação e contribuição com o município;</li> <li>• Garantir ações de Segurança Alimentar e Nutricional para a população;</li> <li>• Possibilidade de formular políticas e diretrizes a nível municipal;</li> <li>• Motivação dos conselheiros;</li> <li>• Compreender sobre o Programa de Alimentação Escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconhecimento sobre os conselhos e atribuições dos conselheiros;</li> <li>• Dificuldade em compreender a relação PAE e conselho;</li> <li>• Desconhecimento de Leis e Resoluções do PAE;</li> <li>• Dificuldade em participar de reuniões;</li> <li>• Pouca interação entre os conselheiros.</li> </ul>
FATORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADE	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunizar acessibilidade às famílias mais vulneráveis;</li> <li>• Possibilidade de criar projetos e ações voltadas à segurança alimentar e nutricional;</li> <li>• Possibilidades de representar a sociedade perante a gestão pública;</li> <li>• Possibilidade de articular secretarias para intersetorialidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de capacitações em nível estadual e nacional;</li> <li>• Demandas em vários conselhos, pois os mesmos funcionários assumem assentos em vários conselhos de políticas públicas;</li> <li>• Falha na divulgação da existência e ações executadas pelos conselhos.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborada pela autora (2023).

Entre as forças ligadas aos fatores internos, em ambos os conselhos, a oportunidade de participação, de contribuir com o município, de garantia de ações de Segurança Alimentar e Nutricional para a população e possibilidade de formular políticas e diretrizes a nível municipal evidenciaram fatores relevantes para uma atuação que visa contribuir com a população do município. Todavia, essas questões são insuficientes para instigar seguramente o exercício das atribuições dos membros, já que, de forma oposta, são encontradas no quadrante das fraquezas: o desconhecimento sobre os conselhos, atribuições dos conselheiros e legislação do PNAE, além da dificuldade em compreender a relação do PAE. O desconhecimento sobre o PNAE e suas atribuições também foram encontrados como fraquezas em estudo de Muniz, Silva e Schneider (2022) em quatro CAEs paranaenses.

Alguns fatores podem afetar adversamente os conselhos, tais como as dificuldades em participar das reuniões, o descumprimento das datas dos cronogramas de reuniões e a baixa interação entre os membros, o que acarreta grande demanda aos membros, que possivelmente não participam apenas de reuniões de um Conselho de Políticas Públicas, mas também de outros, além de deixarem seus espaços de trabalho desassistidos ao sair para reuniões. Isso aponta a falta de recursos humanos na gestão pública, assim como a falta de representantes da sociedade civil participando dos conselhos de políticas públicas.

Neste sentido, cabe destacar que o próprio contexto de atuação pode ser enfraquecido pelo tempo e número de reuniões. De acordo com Muniz, Silva e Schneider (2022), com tantas exigências aos conselhos, a pauta acaba sendo preenchida apenas por demandas burocráticas, faltando a discussão e o aprofundamento em relação a conceitos, formações, valores e práticas muitas vezes necessários para o entendimento e melhor atuação dos conselheiros. Diante desse cenário, é comum que os conselheiros também se sintam desestimulados ou não busquem maiores informações sobre sua atuação.

Ressalta-se que, conforme achados de Rocha, Giordani e De Paula (2023), corroborando com o apontado por Dagnino (2002), as dificuldades dos conselheiros de SAN estão muitas vezes relacionadas à baixa compreensão dos temas discutidos, oriunda da incipiente formação técnica e política oferecida para o exercício da prática conselheira.

“Eu confesso que nunca nem li tudo e o que li não fica claro pra mim sobre a Lei e o Programa, a vantagem é que temos a profissional de Nutrição que tira as dúvidas se acompanha o funcionamento do Conselho” (A.06).

“Só teve capacitação quando da implantação do conselho, porque era obrigatório ter, mas depois não tivemos mais formação nem presencial e nem online” (A. 07).

“Não sabemos tudo que a Lei nos possibilita saber e fazer” (A. 09).

“A gente tem a impressão de que poderia fazer mais coisas, porque pra muitas dessas crianças a alimentação escolar é a única ou a principal refeição, mas a gente não sabe como fazer mais” (A. 03).

Outro aspecto pouco abordado pela literatura é que, em municípios pequenos como os pesquisados, as equipes de trabalho são significativamente reduzidas, dessa forma, os conselheiros que representam os trabalhadores das prefeituras relatam uma avaliação negativa por parte de colegas de setor, que se sentem sobrecarregados por conta dos momentos de ausência dos conselheiros, o que

aumentaria a demanda de trabalho para os colegas. Outra dificuldade elencada por todos os conselheiros entrevistados é a de garantir a participação dos conselheiros devido à incompatibilidade de agendas, conforme percebido no relato:

“É difícil mobilizar os conselheiros para as ações em virtude do tempo, das demandas de trabalho de cada um, mas que é de suma importância as ações do conselho” (A. 05).

As entrevistas também apontam que, ao buscarem informações, os conselheiros acabam se detendo apenas no apoio da profissional nutricionista, que atua como secretária executiva dos conselhos. Assim, essas fragilidades são potencializadas por ameaças externas, como a falta de capacitação presencial. Nesse cenário, buscam-se ações governamentais, como capacitações e educação permanente direcionadas aos membros dos conselhos. Como ressalta Silva e Muniz (2021), para promover a cultura de participação democrática são pertinentes as ações de sensibilização, formação e promoção ao monitoramento do controle social. Compreende-se, assim, a importância de processos de sensibilização, formação técnica, política e gerencial com os conselheiros em ciclos periódicos (Rocha; Giordani; De Paula 2023).

Outra questão que foi percebida como ameaça foi o fato de que há falha na divulgação das ações executadas pelos conselhos. Para que o conselho seja transparente e aberto, é necessário divulgar suas ações e tornar suas decisões amplamente conhecidas. Vale mencionar que, por vezes, a falta de interesse da sociedade em compor os conselhos pode estar ligada ao fato da incipiente publicidade das ações conselhistas (Carvalho *et al.*, 2021).

Em relação às oportunidades externas, percebe-se novamente a disposição dos conselheiros em buscar ações para a população, pois esses internalizam a importância dos conselhos como mecanismo de controle e participação social da sociedade sobre as políticas públicas e apontam que a participação no controle social os possibilita representar a sociedade perante a gestão pública. Com isso, oportunizam acessibilidade às famílias mais vulneráveis nas ações voltadas à SAN.

“Temos um papel importante na decisão e relação das políticas públicas e segurança alimentar” (A. 09).

“É importante formular políticas e diretrizes para garantir a segurança alimentar, nas escolas, para trabalhadores, na saúde e no social” (A.12).

“Me considero uma porta voz para a população carente” (A. 6).

Os conselheiros se percebem como sujeitos com interesses semelhantes que formam alianças em prol da população. Nessa narrativa, a participação nos conselhos constituiu-se como a busca de garantia de direitos, na concepção democrática para a transformação social e política (Dagnino, 2004; Kronemberguer, *et al.*, 2012) na direção da emancipação política (Barbosa Filho, 2021).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo analisou as demandas e desafios de conselhos de controle social na alimentação escolar (CAE e COMSEA) de três municípios paranaenses. Nesse âmbito, percebe-se que o CAE está estabelecido nas três municipalidades, o que pode ser explicado pela sua obrigatoriedade para o funcionamento do PNAE, sendo um requisito para o repasse aos municípios do financiamento desse Programa. Já o COMSEA se mostrou desarticulado e inoperante na gestão em dois dos municípios.

Nos municípios B e C, apesar dos conselheiros se sentirem importantes e com motivações para representarem sujeitos de classes e grupos distintos, ainda os falta a prática de propor ações de interesse da comunidade de forma participativa e articulada ao poder público, segundo parâmetros da gestão pública municipal democrático-participativa. Outro obstáculo identificado à prática conselhistas nos três municípios é o fato de ocorrerem grandes demandas para os conselheiros por participação em vários conselhos de políticas públicas, ocasionado pela falta de recursos humanos dentre os servidores públicos e baixa participação aos conselhos. Assim, compreende-se que as estruturas dos conselhos de políticas públicas não foram pensadas para municípios de pequeno porte, em que a força de trabalho é pouco numerosa e a escassez de programas de educação permanente e continuada que fomentem a participação dos servidores nas instâncias de controle e participação social.

Entre os desafios encontrados, estão os relacionados à falta de preparação e conhecimento sobre a legislação que regulamenta o PNAE e suas atribuições enquanto conselheiros dessa política pública. Outro desafio identificado é o não reconhecimento por parte de alguns conselheiros da necessidade de manter os conselhos em efetivo funcionamento.

Mesmo diante dessas demandas e desafios, é possível notar que existe engajamento e muito potencial de avanços nas práticas de controle social dos conselheiros nos municípios pesquisados. No entanto, para canalizar esse engajamento em uma gestão democrática e participativa do PNAE, é necessário qualificar seus membros, sendo imprescindível a participação dos conselheiros em processos formativos sobre as diversas dimensões da política pública de alimentação escolar: normativo, gerencial, político etc. Esses processos formativos podem potencializar a qualidade e os resultados da prática conselheira, com a finalidade de resguardar a democratização de recursos, de poder e promover o desenvolvimento rural local, já que o PNAE fomenta a aquisição de alimentos da agricultura familiar e o envolvimento de outras secretarias, de produtores familiares e organizações de assistência e extensão rural de nível local e regional.

Como nos municípios pesquisados o controle social enfrenta limitações de base técnica e gerencial, o investimento em processos de educação permanente e de letramento técnico, legal e político sobre as complexidades do controle social e da PNAE poderia ser fortalecido a partir de convênios e parcerias com universidades. Ademais, processos de educação permanente e continuada e mobilização comunitária poderiam ocorrer por meio de programas e projetos de extensão já existentes em universidades da região dessas municipalidades. Nesse sentido, a criação de uma escola regional de conselheiros de alimentação escolar poderia contribuir para o fortalecimento do controle social, para a troca de experiências e inovações entre conselheiros e para o fomento de controle e participação social em escala intermunicipal.

Através dessa e de outras recomendações feitas aos conselheiros e gestores dos três municípios, essa pesquisa pode servir como base para o fortalecimento das práticas conselheiras, contribuindo à operacionalização e a efetividade do PNAE.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, L. M.; CHAGAS, C. M. D. S.; GUBERT, M. B., TORAL, N.; MONTEIRO, R. A. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista De Nutrição**, v. 26, n.3, p. 343–351, 2013.



BALESTRIN, M.; SUDBRACK, E. M. Gestão democrática e o conselho de alimentação escolar: a realidade do município gaúcho de Caiçara. **Emancipação**, v. 19, n. 1, p. 1-13, 2019.

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). 1. ed. São Luís, Maranhão: Expressão Feminista, 2021. 111 p. v. 1. ISBN 978-65-994945-9-8. Disponível em: <https://editoraexpressaofeminista.negocio.site/>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BARBOSA FILHO, E. A.; ROCHA, S. Três Décadas de Neoliberalismo e de Lutas Contra a Epidemia de HIV/Aids na Periferia Capitalista: uma análise crítica da África do Sul, Brasil e Moçambique. In: ROCHA, S.; VIEIRA, A. C. de S.; BARBOSA FILHO, E. A. (Orgs.). **HIV/Aids e as Teias do Capitalismo, Patriarcado e Racismo**: África do Sul, Brasil e Moçambique. Recife: EDUFPE, 2018. p. 27-154.

BATISTA, N. C. Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede em gestão democrática? **RBPAAE**, v.26, n.3, p. 515-534, 2010.

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a criação o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2006.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2009.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2020.

CONSEA. **Como criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Brasília, 2011. 19 p.

CARVALHO, G. C. G.; ALMEIDA MORAIS, I. B.; OLIVEIRA, G. A. L.; VENDRAMETTO, O. Conselho de alimentação escolar (CAE): os desafios enfrentados pelos conselheiros. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 3, e35510313405, 2021.

CASTELO, R. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CONSTANTY, H. F. P. H.; ZONIN, W. J. Contribuições do PNAE na sustentabilidade dos agricultores familiares: o caso do município de Marechal Cândido Rondon. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 36, p. 371-392, 2016.

DAGNINO, E (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 364 p, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110. 2004.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Histórico**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 31 maio 2023.

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

KUMMER, L. **Metodologia participativa no meio rural**: uma visão interdisciplinar – conceitos, ferramentas e vivências. GTZ. Salvador, 2007.

KRONEMBERGER, T. S. TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; BARROS, A. C. R. Os conselhos municipais de políticas públicas sob o olhar da comunidade: uma experiência de extensão universitária. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 146-177, 2012.

MUNIZ, D. M.; SILVA, C. L.; SCHNEIDER, M. B. Entre avanços e retrocessos: um estudo multicase de Conselhos de Alimentação Escolar Paranaenses. **Informe GEPEC**, v. 26, n. 1, p. 299-312, 2022.

OLIVEIRA, F. A. A.; CARVALHO, F. A. F. Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar? **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 14, e. 70341, 2020.

REIS, L. C.; JAIME, P. C. Políticas de alimentação como estratégia de segurança alimentar e nutricional (SAN) e de direito humano à alimentação adequada (DHAA). In: SCHWARTZMAN, Flavia; NOGUEIRA, Rosana Maria. **Alimentação Escolar como estratégia para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Mennon, 2021.

RAQUEL, R. M. G.; DE ARAÚJO MADEIRA, M. Z. Participação e Controle Social como Instrumentos de Democratização da Gestão Pública: uma análise da política de assistência social e do SUAS. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 5, n. 15, p. 27-47, 2015.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo, 2022. Disponível em:

<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2022.

ROCHA, B. R.; GIORDANI, R. C. F.; DE PAULA, N. M. A gestão de 2021/2022 do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba-Brasil sob a ótica do Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista Latino americana Estudios de la Paz y el Conflicto**, v. 4, n. 8, p. 71-91, 2023.

SANTOS, E. P. d.; RAMALHO, R. P. **A participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Araruna: Exercício de Cidadania?** 2011. Trabalho de Conclusão de Curso – Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SATTAMINI, I. F. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise das propostas políticas do CONSEA de 2004 a 2007.** Dissertação (Mestrado em Saúde Pública e Meio Ambiente) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio. Arouca – Fiocruz. Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, C. L.; MUNIZ, D. M. Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. **Interações (Campo Grande)**, v. 23, p. 473-488, 2022.

ZIMMERMANN, S. A.; DELGADO, N. G. El desmonte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan) y lagarantía Del Derecho Humano a la Alimentaciónen Brasil. **Polis Revista Latino americana**, v. 21, n. 63, p. 32-51, 2022.

YIN, R. K. **Aplicações da pesquisa de estudo de caso.** Sage, 2011.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS GERAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma política pública, abrangente e multifacetada, com diferentes mecanismos de intervenção dependentes de distintas práticas de gestão pública que são regidas pelas mesmas legislações federais, porém, executadas no caso estudado em nível municipal, de acordo com as relações intersetoriais que se estabelecem entre os sujeitos envolvidos no Programa. Ao analisar os municípios A, B e C, ficam evidentes essas diferenças entre as práticas de gestão no que se refere à compra da agricultura familiar, estabelecida através do artigo 14, da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Enquanto o município A assumiu práticas de gestão democrático-participativa, caracterizadas pela forte cogestão, sinergia intersetorial, compartilhamento de poder decisório, mobilização e cooperação entre atores, aproveitando e maximizando as possibilidades concretas de uma janela de oportunidades criadas por um Programa que possibilita parcerias entre alimentação escolar e a agricultura familiar, os municípios B e C tiveram práticas de gestão centralizadas, com pouco compartilhamento de poder e baixa utilização de recursos criados pelo PNAE.

As práticas de gestão, relativas à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar, no município A, ainda apresentaram a utilização de recurso financeiro, tanto federal como municipal de forma adequada, agricultores familiares mobilizados, priorização do poder executivo local em relação ao PAE, protagonismo do nutricionista<sup>24</sup> e um controle social ativo. Nesse cenário, ressalta que fica óbvia a política pública priorizando as demandas da democratização para sua efetividade.

No entanto, foi observado nos municípios B e C, a fragmentação institucional, concentração de poder decisório apenas na Secretaria de Educação, falta de intersetorialidade, baixa adesão de agricultores familiares, conflitos da política local, rotatividade de gestores e nutricionistas, além de controle social inoperante, ficando evidentes as fragilidades dos Programas.

---

<sup>24</sup> Os nutricionistas, através dos dados levantados, mostraram-se sujeitos que foram centrais na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para os Programas de Alimentação Escolar analisados neste estudo.

E, apesar de notar o PAE como alternativa para a construção de paradigmas sustentáveis, onde os municípios estudados apresentam potencial para fomentar as práticas de produção que se aproximem das dimensões do Desenvolvimento Sustentável, ainda precisa ser fortalecido e aprimorado esse quesito no Programa.

É perceptível, nos dados produzidos nos três municípios, os benefícios em relação à renda, à qualidade de vida, à valorização e espaço oportunizado para agricultura familiar, à diversidade de produção, alimentos mais naturais de cadeia curta que contribui para a saúde dos escolares, incentivo à produção sustentável, diminuição do uso de agrotóxico e inovação entre os sujeitos. Pois as narrativas convergem nas três municipalidades para a legitimidade e reconhecimento da relevância do PNAE para a SAN e para promover a inclusão produtiva dos produtores locais, valorizando ganhos materiais e simbólicos.

Porém, percebe-se que algumas limitações vêm encurtando a gestão efetiva do Programa, o que se materializa sobretudo nas unidades de análise B e C. Logo, há necessidade do compromisso dos gestores, com práticas de gestão pública democrática participativa. As limitações se relacionam à falta de ATER, falta de cooperação e adaptação dos agricultores, baixos preços pagos, clima, pragas, dificuldade de irrigação, falta de mão de obra, sucessão familiar, descontinuidade de permanência do homem da mulher no campo e uso indiscriminado de agrotóxicos na região.

Assim, constata-se a necessidade de fortalecer as práticas de produção sustentável, como a de alimentos orgânicos, e os elementos que englobam as dimensões do Desenvolvimento Sustentável, repensando alguns princípios para alcançar com efetividade os objetivos e diretrizes estabelecidas pelo PNAE. Além disso, é importante potencializar o controle social na base técnica e gerencial, a fim de compreender os efeitos que o Programa pode ter no Desenvolvimento Rural Sustentável e na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e que, junto com os gestores, técnicos e sociedade civil possa aperfeiçoar ainda mais sua efetivação.

No Quadro 01, são resumidos os principais obstáculos encontrados nos municípios, discutidos ao longo deste estudo. Embora não seja a intenção analisar toda a complexidade que afeta a gestão do PNAE como um todo no dia a dia, mas, sobretudo, aqueles interligados à articulação necessária que se estabelece entre os sujeitos envolvidos para a compra efetiva de alimentos da agricultura familiar.

**Quadro 01** - Principais entraves na gestão da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar dos municípios A, B e C

Município	Principais entraves na gestão da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar
Município A	Insuficiente Assistência Técnica e Extensão Rural; Baixa diversidade de gêneros alimentícios orgânicos adquiridos; Conselhos de controle social com baixo nível de capacitação legal, gerencial e letramento sobre alimentação escolar.
Município B	Insuficiente iniciativa do poder público municipal para valorizar o Programa de Alimentação Escolar e a adesão dos agricultores familiares, no que se refere: aos preços pagos pelos produtos, percentual de compra da agricultura familiar executado baixo, baixa diversidade de gêneros alimentícios adquiridos e inexistência da compra de produtos orgânicos; Inexistência ou ineficiente ATER; Desarticulação entre sujeitos e secretarias-chave, imbuídos na gestão do PAE; Descumprimento de acordos contratuais com os agricultores familiares; Instabilidades institucionais com manifestações partidárias fortes que impactam no funcionamento do Programa; Falta de ações do Conselho de Alimentação Escolar; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inativo; Fragilidade de controle e participação social.
Município C	Insuficientes iniciativas do poder público para valorizar o Programa de Alimentação Escolar e a adesão dos agricultores familiares, no que se refere: ao percentual de compra da agricultura familiar executado baixo, pequeno investimento financeiro e inexistência da compra de produtos orgânicos; Resistência, desistência e baixa adesão de agricultores familiares; Inexistência ou ineficiente ATER; Distanciamento entre agricultores familiares e governo; Falta de ações do Conselho de Alimentação Escolar; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inativo; Fragilidade de controle e participação social.

**Fonte:** Elaborado pela autora (2024).

Ao considerar os dados alcançados, podem ser apontadas algumas ações para o fortalecimento do PAE, como o comprometimento da gestão municipal para que o Programa possa ocorrer de maneira democrática, participativa e intersetorial.

Torna-se fundamental a priorização do poder executivo local relativa à alimentação escolar e agricultura familiar, com a existência de canais institucionais de gestão e compartilhamento de informações, com sinergia entre os sujeitos envolvidos no PAE. Nesse sentido, a formação de redes de cooperação entre agricultores familiares, gestores públicos, ATER, técnicos governamentais, diretores, professores, cozinheiras escolares e sociedade civil é essencial. Ainda é necessário o fortalecimento organizacional dos conselhos envolvidos, como o CAE e o COMSEA, para funcionamento e atuação efetiva em suas demandas e

potencialidades de formação de sujeitos sociais ativos e com capacidade de agência sobre a gestão do PNAE.

Uma das principais ações que cumprem extensão expressiva na organização e estruturação produtiva dos agricultores relaciona-se aos serviços de ATER, que podem ser implementados pelo município através de parcerias internas com a Secretaria de Agricultura. Também parcerias externas, com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Redes de Apoio à produção agroecológicas, universidades, além dos órgãos estaduais de ATER que, em geral, apresentam mais capilaridade nos municípios.

Como parceiros, a Itaipú Binacional poderá ser uma alternativa, mediante a viabilização de formação continuada e capacitações presenciais para os diversos sujeitos envolvidos na gestão do PNAE. Ainda, estimular o fortalecimento e a valorização do território e dos produtos da agricultura familiar, através de concurso de receitas da alimentação escolar. Os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) podem também ser articuladores entre os municípios e seus sujeitos, oportunizando apoio para desenvolver ações e projetos para auxiliar os Programas de Alimentação Escolar.

É necessário fomentar a produção da agricultura familiar por meio da execução de Projetos municipais como de Frutíferas, de Estufas, de Plantio Direto. Processos educativos destinados aos sujeitos envolvidos no PAE, através de cursos, oficinas e capacitações continuadas e educação permanente, o que poderá gerar influência positiva na organização produtiva e inserção dos agricultores familiares no PAE. Outra ação de fortalecimento aos PAEs é a formulação de legislação a nível municipal para reforçar a garantia de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar local, que pode ser elaborada tanto para efetividade e garantia do cumprimento do artigo 14 da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, como para a utilização de recursos municipais para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. Essa medida poder contribuir para sanar a insegurança de produtores que temem que o Programa descontinue a compra de alimentos da agricultura familiar.

A pesquisa evidenciou que boas práticas de gestão pública, devem ser compartilhadas, pois podem criar possibilidades para outros municípios construir parâmetros avançados à implementação do PAE com fortalecimento do Desenvolvimento Rural Sustentável loco-regional. Outro achado que deve ser

destacado é o risco de separar gestão pública do contexto político local, pois os limites entre as boas práticas de gestão do município A parecem ser indissociáveis da conjuntura política local de estabilidade e continuidade do Programa e dos recursos humanos, de respeito ao saber técnico e gerencial do profissional de Nutrição, da validação das deliberações dos conselhos nos processos de gestão do PAE e da articulação entre políticas e secretarias, configurando uma coalização política e técnica em torno do PAE. Portanto, além da dimensão operativa e gerencial, a gestão do PAE precisa compreender e, muitas vezes, saber se posicionar frente às dinâmicas político-partidárias locais.

Nesse sentido, a participação de *stakeholders*, de universidades e da sociedade civil parece ser importante para promover uma cultura política de consensos e diálogos em torno do PAE.

O estudo buscou trazer informações relativas aos conselhos de controle social do PNAE, que em suma estão reduzidas nas literaturas pertinentes a agricultura familiar e alimentação escolar. Assim como, evidenciar a importância de buscar dados que analisam não apenas o PAE de forma isolada, mas os seus sujeitos, a fim de confirmar a importância da intersectorialidade para a política pública.

Uma das limitações do estudo foi o recorte espacial da pesquisa ser restrito a três municípios e em apenas uma microrregião do Paraná. Logo, pode-se aferir que quanto mais municípios participarem, maiores e mais representativos poderão ser os resultados. Como outras limitações, vale ressaltar a dificuldade em acessar informações e sujeitos-chave em dois dos três municípios, em grande parte justificada pelos entrevistados como decorrente da necessidade de não expor aspectos problemáticos da política local de alimentação escolar, como a subutilização da aquisição de alimentos da agricultura familiar, a constante mudança nos recursos humanos do PAE, a falta de articulação com agricultores familiares e o incipiente funcionamento dos conselhos de controle social da alimentação escolar.

Sugere-se a necessidade de novas pesquisas, abrangendo maior número de municípios e que também busquem dados relacionados aos fatores da pouca adesão dos agricultores familiares ao PAE.

Espera-se que as informações trazidas nesta tese possam contribuir para o aprimoramento da política pública do PNAE na região pesquisada e em outros territórios do Brasil, onde essa importante Política Pública se faz presente.



## REFERÊNCIAS

ABREU, M. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em Aberto - Merenda Escolar**: Brasília, v.15, n.67, jul/set, 1997.

ARNONI, M. E. B. Ensino e mediação dialética. Revista Ibero-Americano de estudos em educação, Araraquara, v.1, n.1, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/437/317>. Acessado em 15 abr. 2024.

BALESTRIN FANIN, E. L. B.; CAETANO DE AZEVEDO LOPES, M. R. .; GOES MAIA MARQUES, A. B.; DOS SANTOS, T.; SILVA FERREIRA, R.; ZONIN, W. J. Percepção dos agricultores familiares inclusos no PNAE em relação à ATER em Capitão Leônidas Marques, Paraná. **Revista Macambira**, v. 7, n. 1, p. e071001, 2023.

BALESTRIN FANIN, E. L. B.; LOCATELLI, G. Alimentação escolar e pandemia: relato de experiência. In: CATAPAN, B. L. S. B. **As novas perspectivas das ciências sociais**. Curitiba: Editora Reflexão Acadêmica, 2022. 330 p.

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

BALESTRIN, M.; JUNG, H. S.; SUDBRACK, E. M. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. **Integra Educativa**, v. 9, n. 1, 2016.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

BELIK, W.; CHAIM, N A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**. v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.

BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE (BVS). **Descritores em Ciências da Saúde: DeCS**. 2023. ed. rev. e ampl. São Paulo: BIREME / OPAS / OMS, 2023. Disponível em: < <http://decs.bvsalud.org/> >. Acesso em 15 de abri, 2024.

BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2023a.

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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14660.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14660.htm). Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.821 de 12 de dezembro 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11821.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11821.htm). Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009: Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 jun. 2009.

BRASIL. Resolução FNDE nº 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 2020.

BRASIL. Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 9 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19). **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 07 abril. 2020.

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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 nov. 2021.

COIMBRA, M. A.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. L. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Belo Horizonte: INAE/MEC, 1982.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONSTANTY, H. F. P. H.; ZONIN, W. J. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sustentabilidade: o caso do município de Marechal Cândido Rondon. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v.36, p. 371-392, abr, 2016.

CONSEA. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Curitiba: Editora Positivo, 2004. 80 p.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FERNANDES, I. G. M.; FIGUEIREDO, H. M.; COSTA JÚNIOR, H. L.; SANCHES, S. G.; BRASIL, A. "Planejamento estratégico: análise SWOT". Revista Conexão Eletrônica das Faculdades **Integradas de Três Lagoas**, vol. 8, n. 01, 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. **Alimentação Escolar**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programasalimentacao-escolar>. Acesso em: 16jan. 2024.

GARCIA, J. N.; CARNIATTO, I.; GRANDI, A. M. Programa Nacional de Alimentação escolar como instrumento de garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada e sua contribuição ao desenvolvimento rural sustentável. **Revista Geo Pantanal**. Corumbá (MS), n. 24, p.147-162, jan/jun. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GREGOLIN, G. C.; GREGOLIN, M. R. P.; TRICHES, R. M.; ZONIN, W.J. Política Pública e sustentabilidade: possibilidade de interface no Programa de Alimentação Escolar. **Emancipação**, Ponta Grossa, v.17, n. 2. p.199-216, 2017.

GREGOLIN, G. C.; GARCIA, J. R. N.; ALVEZ, A. F.; GREGOLIN, M. R. P.; ZONIN, W.J. El Programa Nacional de Alimentacion Escolar de Brasil y el papel del agente local em La promociona Del Dessarollo Rural. **Faz Ciência**, v.17, n. 25. p. 39-59, jan/jun. 2015.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2ª Ed. São Paulo: Anna Blume, 2005.

HIRAKURI, M. H. Caracterização e avaliação econômica de sistema de produção de grãos na microrregião de Cascavel, PR. In: TÔSTO, Sérgio Gomes *et al*. **Caracterização e Avaliação Econômica de Sistemas de Produção e Cultivo de grãos em Biomas Brasileiros**. Brasília, DF: Embrapa, 2018. Cap. 08. 250 p.

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**. Curitiba: Appris, 1ª ed., p. 309-332, 2021.

KUMMER, L. **Metodologia participativa no meio rural**: uma visão interdisciplinar – conceitos, ferramentas e vivências. GTZ. Salvador, 2007.

KUMMER, D. C.; SILVEIRA, R. L. L. A importância da Matriz SWOT (FOFA) no contexto dos planos estratégicos de desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Revista Jovens Pesquisadores**, Santa Cruz do Sul, v. 6, n. 1, p. 101-115, 2016.

LIMA, D. R. et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a política nos seus quase 70 anos de existência. **Revista de Alimentação e Cultura das Américas**, v. 4, n. 1, p. 20-44, 2023.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINELLI, S. S.; CAVALLI, S. B. Alimentação saudável e sustentável: uma revisão narrativa sobre desafios e perspectivas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 4251-4262, 2019.

MARTINS, B. T. **Qualidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar: Alternativas Gerenciais**. São Paulo: USP, 2000.

MATTIA, V.; GREGOLIN, M. R. P.; GREGOLIN, G. C.; ZONIN, W. J.. Operationalization of national School Lunch Program (NSLP) based on the case of Marechal Cândido Rondon/PR – Brasil. **International Journal of Development Research**, v. 10, n. 03, p. 34915-34918, 2020.

MELO, M. Da política o prato: entenda a história da merenda escolar. **O Joio e o Trigo**: Jornalismo investigativo sobre alimentação, saúde e poder. 2021. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2021/02/da-politica-ao-prato-entenda-a-historia-da-merenda-escolar/>. Acesso: 02 de maio de 2022.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

NOGUEIRA, O. **Pesquisa social: introdução às suas técnicas**. 4 ed. São Paulo: Editora Nacional/Edusp, 1977. 209 p.

PADILHA, N.; CORBARI, F.; ZANCO, A. M; CANQUERINO, Y. K.; ALVES, A. F. A contribuição do PNAE para o desenvolvimento rural sustentável no município de Pitanga – PR. **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 4, n. 7, Edição Especial, p. 4351-4365, nov. 2018.

PEIXINHO, A. A trajetória do PNAE no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v.18, n.4, 2013.

PEIXINHO, A. P. In: TEO, C. R. P.; TRICHES, M. R. (org.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Argos, 2016. 411 p.

PINHEIRO, M. M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2012. 56 p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1794.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf). Acesso em 23 fev. 2024.

REDE PENSSAN. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil. 2021**. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 31 de agosto de 2022.

REIS, C. Direito Sustentável: Reflexões a partir de Ignacy Sachs. **Direito UNIFACS: Debate Virtual**, n. 280, 2023.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 96p.

SCHABARUM, J. C; PLEIN, C; BASSO, D. O Papel do Cooperativismo no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Guarapuava/PR. **Informe GEPEC**, ISSN:1679-415X, Toledo, v. 26, n.1, p. 313-329, jan./jun. 2022.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A.; LEONARDI, A.; MARINHO, M. M. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. **Estudos Avançados**. v. 34, n. 100, 2020.

SILVA, C. L.; MUNIZ, D. M. Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. **Interações (Campo Grande)**, v. 23, p. 473-488, 2022.

TRICHES, R. M. **Reconectando a Produção ao Consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no Programa de Alimentação Escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), 296 p. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M., GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

TRICHES, R. M.; TEO, C. R. P. A. Alimentação escolar no Brasil: ampliando perspectivas e construindo interfaces ao longo de sua trajetória histórica. In: TEO, C. R. P.; TRICHES, M. R. (org.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Argos, 2016. 411 p.

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/SC: Ed. UFFS, 2018. p. 91-105.

TRICHES, R. M. Promoção do consumo alimentar sustentável no contexto da alimentação escolar. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 757-771, 2015.

TRIVIÑOS, A. N. da S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

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. **Alimentação escolar como estratégia para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Memnon, 2021. 286 p.

VIEIRA, M. Prefácio. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; CARNEIRO, C. B.; CEOLIN, S. A. (Orgs.). **Josué de Castro e a diplomacia da fome**. Brasília: Funag, 2023. 348 p.

VIGHNESH, D. Grey literature and their sources. **Cochrane Blog**, 27 May 2021. Disponível em: <https://s4be.cochrane.org/blog/2021/05/07/grey-literature-and-their-sources/> Acesso em: 15 abr. 2024.

ZONIN, W. J.; DE GRANDI, A. D.; ZONIN, V. J.; CORBARI, F. MATTIA, V. A interdisciplinaridade no PPGDRS e no Seminário Internacional de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável. In: ZONIN, W. J.; NEURIKIRCHEN, L. C. **Interdisciplinaridade sem fronteiras: águas, alimentos, saberes, inclusão social e produtiva nos territórios rurais da América Latina**. Curitiba: CRV. 2020. 254 p.

WILKINSON, J. Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

YIN, R. K. **Aplicações da pesquisa de estudo de caso**. Sage, 2011.

## ANEXO A - RESUMO DO PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO  
OESTE DO PARANÁ -  
UNIOESTE



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Alimentação Escolar e o Desenvolvimento Rural Sustentável

**Pesquisador:** ELISTER LILIAN BRUM BALESTRIN FANIN

#### Área Temática:

**Versão:** 1

**CAAE:** 75550323.0.0000.0107

**Instituição Proponente:** UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 6.546.808

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** RUA UNIVERSITARIA 1619

**Bairro:** UNIVERSITARIO

**UF:** PR

**Município:** CASCAVEL

**CEP:** 85.819-110

**Telefone:** (45)3220-3092

**E-mail:** cep.prrpg@unioeste.br

## **APÊNDICE A - ROTEIRO LEVANTAMENTO DA TRAJETÓRIA E GESTÃO DO PAE**

### **1. Identificação**

Data:

Entrevistado:

Município:

### **2. Trajetória da compra da agricultura familiar**

2.1 Em que ano ocorreu a primeira compra da agricultura familiar para o PAE?

2.2 Quais foram os envolvidos nas discussões para organização dessa primeira compra? Como se deu o processo?

2.3 A compra da agricultura familiar é realizada através de:

(1) chamada pública (2) pregão presencial (3) pregão eletrônico (4) outro

2.4 Para acessar o PAE os agricultores encontram-se organizados de que forma:

(1) grupos formais (2) grupos informais (3) individuais

2.5 Qual a periodicidade do processo de compra da agricultura familiar?

(1) anual (2) semestral (3) outro. Qual \_\_\_\_\_

2.6 Qual é o número que efetivamente de agricultores familiares que forneceram ou fornecem para o PAE (separado por ano desde a primeira compra até o ano de 2022)?

2.7 Quais os itens adquiridos em 2019, 2020, 2021 e 2022?

2.8 Foram adquiridos alimentos orgânicos? (1) sim (2) não

2.8.1 Se sim, desde que ano?

2.8.2 Se sim, é pago valor adicional?

2.8.3 Se sim, quantos agricultores familiares fornecem?

2.8.4 Se sim, é exigido certificação?

2.8.5 Se sim, qual a porcentagem de orgânicos em relação aos convencionais?

2.8.6 Se não, qual motivo?

2.9 As chamadas públicas prevêm preferências por produtos orgânicos? (1) Sim (2) Não

2.10 Qual o valor (em reais) investido em gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para o PAE, no ano de 2019, 2020, 2021 e 2022?



2.11 Utiliza-se recursos municipais para adquirir produtos para o PAE? (1) Sim (2) Não

2.12 Utiliza-se recursos municipais para adquirir produtos da agricultura familiar para o PAE? (1) Sim (2) Não

2.13 Qual o valor total (federal + contrapartida) investido em gêneros alimentícios para o PAE, no ano de 2019, 2020, 2021 e 2022?

### **3. Gestão do PAE**

3.1 Quem está à frente da execução do PAE?

3.2 Quais os responsáveis pelo levantamento dos recursos orçamentários disponíveis para a compra da agricultura familiar?

3.3 Quais os responsáveis pelo mapeamento dos produtos da agricultura familiar?

3.4 Quais os responsáveis pela elaboração da lista de produtos para a chamada pública? O que se leva em consideração ao defini-la?

3.5 Quais os responsáveis pela elaboração do cardápio? E o que leva-se em conta na elaboração do cardápio?

3.6 Quais os responsáveis pela pesquisa de preços dos gêneros alimentícios para a compra da agricultura familiar? E como é feita a definição do preço?

3.7 Quais os responsáveis pela elaboração dos termos de referências?

3.8 Quais os responsáveis pela elaboração do edital da chamada pública?

3.9 Quais os responsáveis pela divulgação da chamada pública? Como se dá esse processo?

3.10 Quais os responsáveis pela elaboração dos projetos de venda da agricultura familiar para o PAE?

3.11 Quais os instrumentos e protocolos de avaliação das propostas? E quem os faz?

3.12 Quais os responsáveis pela elaboração do contrato?

3.13 Quais os responsáveis pela entrega dos produtos, termo de recebimento e pagamento dos agricultores familiares?

3.14 Existem servidores públicos envolvido no auxílio burocrático aos agricultores familiares? Se sim, quais?

3.15 Quem é o responsável pelo preenchimento da prestação de contas do PAE no SIGPC?

3.16 São disponibilizados no município técnico para o acompanhamento da produção dos agricultores familiares para o PAE?

3.17 Há auxílio no suporte logístico aos agricultores familiares?

3.18 Como se dá o processo logístico dos produtos da agricultura familiar?

3.19 Há parcerias com vigilância sanitária? Se sim, qual?

3.20 Há projetos de parcerias entre Secretarias para a efetividade da Lei Federal 11.947/2009? Se sim, como ocorre?

#### **4. Conselhos**

4.1 Existem Conselhos na fiscalização e articulação da gestão do PAE?

4.2 Existem Conselhos na fiscalização e articulação da compra e entrega de produtos da agricultura familiar para o PAE?

4.3 Se sim, como se dá a composição e o processo de escolha dos membros do (s) Conselho (s)?

#### **5. Pandemia**

5.1 No período de pandemia houve entregas de Kits alimentação escolar?

(1) sim (2) não

Se sim, de que forma?

Se não, qual o motivo?

5.2 No período de pandemia houve compra da agricultura familiar?

(1) sim (2) não

Se sim, de que forma?

Se não, qual o motivo?

5.3 No período de pandemia houve articulação com outras políticas públicas para entrega dos kits?

## APÊNDICE B - ROTEIRO ENTREVISTA COM AGRICULTORES FAMILIARES

### 1. Identificação

Data:

Linha:

Distancia da cidade:

Nome do responsável pelo estabelecimento:

### 2. Condições socioeconômicas

2.1 Idade:

2.2 Escolaridade:

(1) sem escolaridade, (2) educação infantil, (3) 1 a 4 séries, (4) 5 a 8 séries, (5) ensino médio, (6) Ensino Técnico, (7) ensino superior

2.3 Estado civil: (1) solteiro (a) (2) casado (a) (3) viúvo (a) (4) outro. Qual?

2.4 Quanto tempo a família reside nessa propriedade:

( 1 ) 0 – 5, ( 2 ) 6 – 10, ( 3 ) 11 – 20, ( 4)+ de 20 anos

2.5 Propriedade própria? ( 1 ) sim ( 2 ) não. Qual: ( ) locatário ( ) itinerário ( ) outro

2.6 Número de pessoas que trabalham na propriedade com a produção e comercialização para o PAE:

2.7 Número de pessoas que residem na propriedade:

2.8 Participação na vida da comunidade do município:

( 1 ) Igreja ( 2 ) Associação de agricultores ( 3 ) cooperativas ( 4 ) Sindicato dos Trabalhadores Rurais ( 5 ) Associação de comunidades ( 6 ) APMFs ( 7 ) Conselhos Municipais de Políticas (saúde, educação, assistência social, etc).( ) Movimentos sociais ( ) Partidos políticos

2.9 Renda familiar anual (último ano em %):

Atividade	%
1 Produção agrícola (exceto mercados institucionais)	
2 Produção pecuária	
3 Derivados de produção vegetal e animal (exceto mercados institucionais)	
4 Produção para PAE municipal	
5 Produção para PAE estadual	
6 Outros mercados institucionais	
7 Renda não agrícola	

8 Arredamento de terras

10 Outros

2.10 Além do PAE, onde comercializa seus produtos?

### **3. Produção**

3.1 Tipo de produção: (1) convencional (2) orgânica (3) transição

3.1.1 Se é orgânico, possui certificação? Qual?

3.2 Tipos de insumos que utiliza em sua produção?

3.3 Você consome os produtos que produz e comercializa ao PAE? Qual o motivo?

3.4 Considera de qualidade os alimentos que produz e comercializa?

3.5 Você recebe Assistência Técnica e extensão Rural (ATER)? Quem faz? É suficiente?

3.6 Recebe algum tipo de incentivo do poder público para produção ao PAE? Qual?

### **4. Comercialização para o PNAE**

4.1 Tempo que comercializa seus produtos para o PAE? Ainda fornece?

4.2 Como conheceu o PNAE?

4.3 Quais os produtos que fornece para alimentação escolar?

4.4 Quais produtos gostaria de fornecer?

4.5 Quais os motivos que o faz vender seus produtos para o PAE?

4.6 Como faz para acessar (fornecer seus gêneros alimentícios) para o PAE?

4.7 Há dificuldades e/ou barreiras em viabilizar o fornecimento dos alimentos para o PAE?

4.8 Há diálogo entre o poder público, governo e os agricultores familiares?

4.9 Qual é a relação com os sujeitos envolvidos no PAE (nutricionistas, cozinheiras escolares, ATER, Secretarias envolvidas)?

4.10 Com a pandemia houve algum prejuízo na produção e comercialização de seus produtos ao PAE? Se sim, qual?

### **5. Desenvolvimento sustentável e PNAE**

5.1 Considera o PNAE importante? Comente.

5.2 Você se considera importante para o PNAE? Comente.

5.3 Como considera a gestão do PAE em seu município?

5.4 Em relação à gestão no PAE em seu município considera existir potenciais e/ou fragilidades a serem destacadas? Comente

5.5 O que considera estar relacionado ao desenvolvimento sustentável?

5.6 O que entende como produção sustentável?

5.7 Percebeu alguma mudança em sua propriedade após a inserção no PAE? Se sim, qual mudança?

## APÊNDICE C - ROTEIRO ENTREVISTA NUTRICIONISTAS

### 1. Identificação

Data:

Entrevistado:

Município:

Tempo de atuação como responsável técnico (a) do PAE:

( ) 1 - 3 anos ( ) 3 anos 1 dia - 6 anos ( ) 6 anos e 1 dia - 9 anos ( ) mais de 9 anos

### 2. Alimentação escolar e Lei Federal 11.947/2009

2.1 Qual seu papel na implementação do PAE em seu município?

2.2 O que considera importante ao planejar seus cardápios?

2.3 Como é o processo de compra para aquisição de produtos da agricultura familiar?

2.4 Como se dá sua participação nesse processo?

2.5 Encontra alguma dificuldade no processo de compra da agricultura familiar?

2.6 Há diálogo, discussão e atuação conjunta com outros sujeitos envolvidos no PAE? (1) sim (2) não

Se sim, qual a frequência? E com quem?

Se não, qual o motivo?

2.7 Qual é a relação com os sujeitos envolvidos (nutricionistas, cozinheiras escolares, ATER, Secretarias envolvidas)?

2.8 As unidades escolares estão estruturadas para receber, manipular, armazenar os produtos recebidos da agricultura familiar? (1) sim (2) não

2.9 Existe alguma resistência na relação entre cozinheiras e agricultores familiares? (1) sim (2) não

2.10 Os produtos da agricultura familiar local conseguem atender toda a demanda do PAE? (1) sim (2) não

2.11 As cozinheiras são capacitadas? Qual frequência?

2.12 Os agricultores familiares são capacitados para entrega de seus produtos? (1) sim (2) não Se sim, qual frequência?

2.13 Quais são as atividades realizadas de Educação Alimentar e Nutricional em seus municípios?

2.14 Quais os temas trabalhados no processo de EAN?

2.15 O CAE é atuante? (1) sim (2) não

2.16 O COMSEA é ativo e atuante? (1) sim (2) não

2.17 Qual seu conhecimento e sua opinião sobre a Lei Federal 11.947/2009?

### **3. Desenvolvimento sustentável e PNAE**

3.1 Considera o PNAE importante? Por quê?

3.2 Considera a agricultura familiar importante para o PNAE? Por quê?

3.3 Como considera a gestão do PAE em seu município?

3.4 Em relação à gestão no PAE em seu município considera existir potenciais e/ou fragilidades a serem destacadas? Comente

3.5 O que considera estar relacionado ao desenvolvimento sustentável?

3.6 O que entende como produção sustentável?

3.7 Percebeu alguma mudança no PAE após a compra de produtos da agricultura familiar? Se sim, quais?

3.8 Existem vantagens em relação aos produtos vindos da agricultura familiar? Se sim, quais?

3.9 Os alimentos recebidos são de qualidade?

3.10 O que considera como produto de qualidade?

3.11 O que pode melhorar na relação agricultura familiar e alimentação escolar?

3.12 Existem dificuldades na sua atuação como responsável técnico do Programa de Alimentação Escolar? Se sim, quais?

## APÊNDICE D - ROTEIRO ENTREVISTA COM COZINHEIRAS ESCOLARES

### 1. Identificação

Data:

Entrevistado:

Município:

Unidade escolar:

Função:

Tempo de atuação na produção para o PAE:

( ) 1 - 3 anos ( ) 3 anos 1 dia - 6 anos ( ) 6 anos e 1 dia - 9 anos ( ) mais de 9 anos

Idade:

### 2. Atuação na produção da alimentação escolar

2.1 Qual seu papel na implementação do PAE em seu município?

2.2 Você consome os alimentos que prepara para a alimentação escolar?

(1) sim (2) não

Se sim, qual o motivo?

Se não, qual o motivo?

2.3 Considera de qualidade os alimentos que prepara? (1) sim (2) não

2.4 O que considera como alimento de qualidade?

2.5 Há diálogo, discussão e atuação conjunta com outros sujeitos envolvidos no PAE?

(1) sim (2) não

Se sim, qual a frequência? E com quem?

Se não, qual o motivo?

2.6 Qual é a relação com os sujeitos envolvidos (nutricionistas, cozinheiras escolares, ATER, Secretarias envolvidas)?

2.7 Considera que as unidades escolares estão estruturadas para receber, manipular, armazenar os produtos recebidos da agricultura familiar?

(1) sim (2) não

2.8 Qual seu conhecimento e sua opinião sobre a Lei Federal 11.947/2009?

2.9 Como se sente sendo cozinheira da alimentação escolar?

### 3. Desenvolvimento sustentável e PNAE

3.1 Considera o PNAE importante? Por quê?



- 3.2 Considera a agricultura familiar importante para o PNAE? Por quê?
- 3.3 Como considera a gestão do PAE em seu município?
- 3.4 Em relação à gestão no PAE em seu município considera existir potenciais e/ou fragilidades a serem destacadas? Comente
- 3.5 O que considera estar relacionado ao desenvolvimento sustentável?
- 3.6 O que entende como produção sustentável?
- 3.7 Percebeu alguma mudança no PAE após a compra de produtos da agricultura familiar?
- 3.9 Há dificuldades em relação aos produtos vindos da agricultura familiar? Se sim, quais?
- 3.9 Há vantagens encontradas em relação aos produtos vindos da agricultura familiar? Se sim, quais?
- 3.10 Os alimentos recebidos são de qualidade?
- 3.11 O que pode melhorar na relação agricultura familiar e alimentação escolar

## APÊNDICE E - ROTEIRO ENTREVISTA COM ATER

### 1. Identificação

Data:

Entrevistado:

Município:

Função:

Tempo de atuação na ATER: ( ) 1 - 3 anos ( ) 3 anos 1 dia - 6 anos ( ) 6 anos e 1 dia - 9 anos ( ) mais de 9 anos 1 dia

### 2. Atuação

2.1 Qual seu papel na implementação do PAE em seu município?

2.2 Quais suas atividades prioritárias para o atendimento dos agricultores familiares que apresentam potencial para comercializarem produtos para alimentação escolar?

2.3 Qual seu conhecimento e sua opinião sobre a Lei Federal 11.947/2009?

2.4 Como ocorre o processo de compra para aquisição de produtos da agricultura familiar?

2.5 Como se dá sua participação nesse processo?

2.6 Existem dificuldades no processo de compra da agricultura familiar? Se sim, quais?

2.7 Há diálogo, discussão e atuação conjunta com outros sujeitos envolvidos no PAE? (1) sim (2) não

Se sim, como acontece? E quem são os envolvidos?

Se não, qual o motivo?

2.8 Qual é a relação com os sujeitos envolvidos (nutricionistas, cozinheiras escolares, ATER, Secretarias envolvidas)?

2.9 A agricultura familiar do município está estruturada com potencial para produzir para alimentação escolar? (1) sim (2) não

2.10 Existe alguma resistência nas recomendações aos agricultores familiares no que se refere a produção para alimentação escolar? (1) sim, quais? (2) não

2.11 Os agricultores familiares são capacitados? (1) sim (2) não

Se sim, qual frequência?

Se não, qual o motivo?

2.12 Quais os temas trabalhados nas capacitações ofertadas?

2.13 Quais são as atividades de incentivo para a produção do PAE?

2.14 Há incentivos à produção orgânica? (1) sim (2) não

Comente:

2.15 Há possibilidades de produção orgânica no município? (1) sim (2) não

Comente:

### **3. Desenvolvimento sustentável e PNAE**

3.1 Considera o PNAE importante? Por quê?

3.2 Considera a agricultura familiar importante para o PNAE? Por quê?

3.3 Como considera a gestão do PAE em seu município?

3.4 Em relação à gestão no PAE em seu município considera existir potenciais e/ou fragilidades a serem destacadas? Comente

3.5 O que considera estar relacionado ao desenvolvimento sustentável?

3.6 O que entende por produção sustentável?

3.7 Considera que há produção sustentável entre os agricultores fornecedores para o PAE?

3.8 Percebeu alguma mudança no PAE após a compra de produtos da agricultura familiar? Se sim, quais?

3.9 Percebeu alguma mudança da agricultura familiar após a venda de produtos da alimentação escolar? Se sim, quais?

3.10 Existem vantagens em relação aos produtos vindos da agricultura familiar? Se sim, quais?

3.11 Considera os alimentos produzidos pela agricultura familiar de qualidade?

3.12 O que considera como produto de qualidade?

3.13 O que pode melhorar na relação agricultura familiar e alimentação escolar?

3.14 Existem dificuldades em sua atuação como extensionista rural? Se sim, quais?

## APÊNDICE F - ROTEIRO ENTREVISTA COM GESTOR PÚBLICO

### 1. Identificação

Data:

Entrevistado:

Município:

Função:

Tempo de atuação: ( ) 1 - 3 anos ( ) 3 anos 1 dia - 6 anos ( ) 6 anos e 1 dia - 9 anos ( ) mais de 9 anos 1 dia

### 2. Atuação

2.1 Qual seu papel na implementação do PNAE em seu município?

2.2 Qual seu conhecimento e sua opinião sobre a Lei Federal 11.947/2009?

2.3 Como ocorre o processo para aquisição de produtos da agricultura familiar?

2.4 Como se dá sua participação nesse processo?

2.5 Existem dificuldades no processo de compra da agricultura familiar?

2.6 Há diálogo, discussão e atuação conjunta com outros sujeitos envolvidos no PAE? (1) sim (2) não

Se sim, como acontece?

Se não, qual o motivo?

2.7 Qual é a relação com os sujeitos envolvidos (nutricionistas, cozinheiras escolares, ATER, Secretarias envolvidas)?

2.8 As unidades escolares estão estruturadas para recebimento, armazenamento e produção dos gêneros alimentícios da agricultura familiar? (1) sim (2) não

2.9 A agricultura familiar do município está estruturada com potencial para produzir para alimentação escolar? (1) sim (2) não

2.9 Quais incentivos são dados para a produção e comercialização da AF para o PAE?

2.10 Há preferência por produtos orgânicos no PAE? (1) sim (2) não

2.11 Há incentivos à produção orgânica no município? (1) sim (2) não

Comente:

2.12 Existem demanda para produção orgânica no PAE? (1) sim (2) não Comente:

### 3. Desenvolvimento sustentável e PNAE

- 3.1 Considera o PNAE importante? Por quê?
- 3.2 Considera a agricultura familiar importante para o PNAE? Por quê?
- 3.3 Como considera a gestão do PAE em seu município?
- 3.4 Em relação à gestão no PAE em seu município considera existir potenciais e/ou fragilidades a serem destacadas? Comente
- 3.5 O que considera estar relacionado ao desenvolvimento sustentável?
- 3.6 O que considera como produção sustentável?
- 3.7 Percebeu alguma mudança no PAE após a compra de produtos da agricultura familiar? Se sim, quais?
- 3.8 Percebeu alguma mudança nos agricultores familiares após a compra de produtos para o PAE? Se sim, quais?
- 3.9 Percebe dificuldades em relação agricultura familiar e alimentação escolar? Se sim, quais?
- 3.10 O que pode melhorar na relação agricultura familiar e alimentação escolar?
- 3.11 Considera a ATER importante para a produção da alimentação escolar? Por quê?
- 3.12 Considera o nutricionista importante para o Programa de Alimentação Escolar? Por quê?
- 3.13 Considera as cozinheiras escolares importantes para alimentação escolar? Por quê?
- 3.14 Considera de qualidade os gêneros alimentícios produzidos e comercializados pela agricultura familiar?
- 3.15 Considera de qualidade os gêneros alimentícios preparados nas unidades escolares?
- 3.16 O que considera como produto de qualidade?
- 3.17 Para efetivação da execução do PAE, o que considera como sendo importante?

## **APÊNDICE G - ROTEIRO ENTREVISTA COM PRESIDENTE DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

### **1. Identificação**

Data:

Entrevistado:

Município:

Tempo de atuação o conselho: ( ) 1 - 3 anos ( ) 3 anos 1 dia - 6 anos ( ) 6 anos e 1 dia - 9 anos ( ) mais de 9 anos 1 dia

Presidente por quantos mandatos?

### **2. Atuação**

2.1 Qual seu papel na implementação do PAE em seu município?

2.2 Qual seu conhecimento e sua opinião sobre a Lei Federal 11.947/2009?

2.3 Como ocorre o processo para a elaboração de chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar?

2.4 Como se dá a participação do Conselho nesse processo?

2.5 Há diálogo, discussão e atuação conjunta com outros sujeitos envolvidos no PAE? (1) sim (2) não

Se sim, como acontece?

Se não, qual o motivo?

2.6 Qual é a relação com os sujeitos envolvidos (nutricionistas, cozinheiras escolares, ATER, Secretarias envolvidas)?

2.7 As unidades escolares estão estruturadas para recebimento, armazenamento e produção dos gêneros alimentícios da agricultura familiar? (1) sim (2) não

2.8 A agricultura familiar do município está estruturada com potencial para produzir para alimentação escolar? (1) sim (2) não

2.9 Quais incentivos são dados para a produção e comercialização da AF para o PAE?

2.10 Há preferência por produtos orgânicos no PAE? (1) sim (2) não

2.11 Há incentivos à produção orgânica no município? (1) sim (2) não

Comente:

2.12 Existem demanda para produção orgânica no PAE? (1) sim (2) não Comente:

2.13 Considera que seu conselho está propondo ações com foco no PNAE? E quais as ações?

2.14 Considera que o Conselho recebe informações claras e necessárias dos sujeitos envolvidos na gestão do PAE para que possa propor ações? Comente.

2.15 O Conselho recebe formação continuada para lidar com os aspectos normativos, técnicos e burocráticos?

### **3. Desenvolvimento sustentável e PNAE**

3.1 Considera o PNAE importante? Por quê?

3.2 Considera a agricultura familiar importante para o PNAE? Por quê?

3.3 Como considera a gestão do PAE em seu município?

3.4 Em relação à gestão no PAE em seu município, considera existir potenciais e/ou fragilidades a serem destacadas? Comente

3.5 O que considera estar relacionado ao desenvolvimento sustentável?

3.6 O que entende por produção sustentável?

3.7 Percebeu alguma mudança no PAE após a compra de produtos da agricultura familiar? Se sim, qual?

3.8 Percebeu alguma mudança nos agricultores familiares após a compra de produtos para o PAE? Se sim, qual?

3.9 Percebe dificuldades na relação agricultura familiar e alimentação escolar? Se sim, qual?

3.10 Existe algo a melhorar na relação agricultura familiar e alimentação escolar?

3.11 Considera o controle social importante para a alimentação escolar?

3.12 Considera de qualidade os gêneros alimentícios produzidos e comercializados pela agricultura familiar?

3.13 Considera de qualidade os gêneros alimentícios preparados nas unidades escolares?

3.14 O que considera como gêneros alimentícios de qualidade?

3.15 Para efetivação das ações do Conselho o que considera como sendo importante?

## APÊNDICE H – ROTEIRO ENTREVISTA COM DIRETORES (CONSUMIDORES)

### 1. Identificação

Data:

Entrevistado:

Município:

#### 1. Atuação

1.1 Sendo consumidor da alimentação escolar, considera ter papel na implementação do PAE em seu município?

1.2 Qual seu conhecimento e sua opinião sobre a Lei Federal 11.947/2009?

1.3 Há relação com os sujeitos envolvidos (nutricionistas, cozinheiras escolares, ATER, Secretarias envolvidas e consumidores)? Comente

1.4 As unidades escolares estão estruturadas para recebimento, armazenamento e produção dos gêneros alimentícios da agricultura familiar? (1) sim (2) não

1.5 A agricultura familiar do município está estruturada com potencial para produzir para alimentação escolar? (1) sim (2) não

#### 2. Desenvolvimento sustentável e PNAE

2.1 Considera o PNAE importante? Por quê?

2.2 Considera a agricultura familiar importante para o PNAE? Por quê?

2.3 Como considera a gestão do PAE em seu município?

2.4 O que considera estar relacionado ao desenvolvimento sustentável?

2.5 O que entende por produção sustentável?

2.6 Percebeu alguma mudança positiva ou negativa no PAE após a compra de produtos da agricultura familiar? Se sim, qual?

2.7 Percebe dificuldades na relação agricultura familiar e alimentação escolar? Se sim, qual?

2.8 Considera que precisar melhorar algo na relação agricultura familiar e alimentação escolar? Se sim, o que?

2.9 Considera de qualidade os gêneros alimentícios produzidos e comercializados pela agricultura familiar para a alimentação escolar?

2.9 Considera de qualidade os gêneros alimentícios preparados nas unidades escolares?



2.10 O que considera como gêneros alimentícios de qualidade?

2.11 Considera a alimentação escolar que é oferecida em seu local de trabalho é aceita por todos os consumidores? Comente.

2.12 Percebe sobras (limpas e sujas) da alimentação escolar preparada? Comente.

2.13 Considera importante mudar algo na alimentação escolar oferecida nas unidades escolares? Se sim, essas mudanças estão relacionadas a que pontos (compra agricultura familiar, qualidade, estrutura, gestão, entre outros)? Comente

2.14 Já houve algum problema com a alimentação escolar servida aos comensais? Qual? Como foi resolvido?

2.15 Os alunos percebem esses alimentos como vindos da agricultura familiar local? Por quê?

## APÊNDICE I – ROTEIRO DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

### Forças

- 1- Considerando a produção da agricultura familiar para alimentação escolar, quais os pontos fortes que destacariam? Quais são as vantagens em relação aos alimentos produzidos? (diferença entre convencionais, consumo dos mesmos alimentos que comercializa)
- 2- O fornecimento para a alimentação escolar contribui de qual forma agricultura familiar? E para os alunos? E para as entidades executoras?
- 3- Como era a alimentação escolar antes da Lei Federal 11.947/2009 e como é hoje?
- 4- Quais as principais rupturas a partir da Lei Federal 11.947/2009?

### Fraquezas

- 1- Considerando a produção e comercialização para alimentação escolar, quais os pontos fracos que destacariam? Quais erros estão sendo cometidos (Qualidade/ dificuldade de produção e comercialização)?
- 2- Quais ações sugerem para esses pontos fracos? (o que as entidades poderiam fazer para auxiliarem os agricultores familiares que participam do PNAE, como melhorar a qualidade)
- 3- Qual a maior dificuldade na produção de alimentos de forma sustentável?

### Oportunidades

- 1- Quais políticas públicas, econômicas ou sociais podem ser uma oportunidade para as propriedades rurais, relacionado ao fornecimento ao PNAE?
- 2- Conseguem vislumbrar alguma novidade tecnológica positiva para as propriedades rurais?
- 3- Acreditam na potencialidade dos alimentos do PAE para saúde da comunidade e para a preservação do meio ambiente? Expliquem

### Ameaças

- 1- Quais os pontos que ameaça a regularidade e fluxo de entregas para o PAE? Por quê?
- 2- Frente a uma quebra de políticas públicas que vem acontecendo no atual governo, qual a justificativa para permanecer com o PAE?
- 3- Quais são as principais ameaças que norteiam as atividades produtiva que envolvem o PAE?

**ANEXO 01 - LEI FEDERAL Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009**

**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009.**

Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

**O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

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

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

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente

pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

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

Art. 5º Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

§ 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art. 6º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino, observando o disposto nesta Lei, no que couber.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas a critérios de alocação de recursos e valores per capita, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE.

Art. 7º Os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar expressamente o repasse direto ao Município por parte do FNDE da correspondente parcela de recursos calculados na forma do parágrafo único do art. 6º.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

§ 1º A autoridade responsável pela prestação de contas que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, será responsabilizada na forma da lei.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos a que se refere o caput, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

§ 3º O FNDE realizará auditoria da aplicação dos recursos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a cada exercício financeiro, por sistema de amostragem, podendo requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos necessários para tanto, ou, ainda, delegar competência a outro órgão ou entidade estatal para fazê-lo.

Art. 9º O FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e os órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal criarão, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do PNAE.

Parágrafo único. Os órgãos de que trata este artigo poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do programa.

Art. 10. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas.

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

§ 1º Para efeito desta Lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável. (Renumerado do parágrafo único Incluído pela Lei nº 12.982, de 2014)

§ 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.982, de 2014)

Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta Lei.

~~Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.~~

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Redação dada pela Lei nº 14.660, de 2023)

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

§ 3º A aquisição dos gêneros alimentícios de que trata o **caput** deste artigo, quando comprados de família rural individual, será feita no nome da mulher, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido. (Incluído pela Lei nº 14.660, de 2023)

Art. 15. Compete ao Ministério da Educação propor ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições:

- I - estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE;
- II - realizar a transferência de recursos financeiros visando a execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais;
- III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE;
- IV - promover a adoção de diretrizes e metas estabelecidas nos pactos e acordos internacionais, com vistas na melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública da educação básica;
- V - prestar orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o bom desempenho do PNAE;
- VI - cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;
- VII - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados.

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

I - garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal;

II - promover estudos e pesquisas que permitam avaliar as ações voltadas para a alimentação escolar, desenvolvidas no âmbito das respectivas escolas;

III - promover a educação alimentar e nutricional, sanitária e ambiental nas escolas sob sua responsabilidade administrativa, com o intuito de formar hábitos alimentares saudáveis aos alunos atendidos, mediante atuação conjunta dos profissionais de educação e do responsável técnico de que trata o art. 11 desta Lei;

IV - realizar, em parceria com o FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;

V - fornecer informações, sempre que solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo, a respeito da execução do PNAE, sob sua responsabilidade;

~~VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população;~~

VI - fornecer instalações físicas, recursos humanos e recursos financeiros que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população; (Redação dada pela Lei nº 14.734, de 2023) Vigência

VII - promover e executar ações de saneamento básico nos estabelecimentos escolares sob sua responsabilidade, na forma da legislação pertinente;

VIII - divulgar em locais públicos informações acerca do quantitativo de recursos financeiros recebidos para execução do PNAE;

IX - prestar contas dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

X - apresentar ao CAE, na forma e no prazo estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE, o relatório anual de gestão do PNAE.

XI - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.734, de 2023) Vigência

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;



II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

§ 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

§ 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento;

II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

III - cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

IV - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.734, de 2023) Vigência

§ 1º Sem prejuízo do previsto no caput, fica o FNDE autorizado a comunicar eventuais irregularidades na execução do PNAE ao Ministério Público e demais órgãos ou autoridades ligadas ao tema de que trata o Programa.

§ 2º O restabelecimento do repasse dos recursos financeiros à conta do PNAE ocorrerá na forma definida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Art. 21. Ocorrendo a suspensão prevista no art. 20, fica o FNDE autorizado a realizar, em conta específica, o repasse dos recursos equivalentes, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, diretamente às unidades executoras, conforme previsto no art. 6º desta Lei, correspondentes às escolas atingidas, para fornecimento da alimentação escolar, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios, mantidas as demais regras estabelecidas para execução do PNAE, inclusive quanto à prestação de contas.

Parágrafo único. A partir da publicação desta Lei, o FNDE terá até 180 (cento e oitenta) dias para regulamentar a matéria de que trata o caput deste artigo.

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae. (Incluído pela Lei nº 13.987, de 2020)

~~Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, bem como às escolas mantidas por entidades de tais gêneros, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.~~

~~Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da~~

~~educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)~~

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

~~§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação, observado o disposto no art. 24.~~

~~§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, observado o disposto no art. 24. (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)~~

§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, observado o disposto no art. 24. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º A assistência financeira de que trata o § 1º será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica:

I - diretamente à unidade executora própria, representativa da comunidade escolar, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público;

II - ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município mantenedor do estabelecimento de ensino, que não possui unidade executora própria.

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que

concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Art. 24. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores per capita, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias.

Parágrafo único. A fixação dos valores per capita contemplará, diferenciadamente, as escolas que oferecem educação especial de forma inclusiva ou especializada, de modo a assegurar, de acordo com os objetivos do PDDE, o adequado atendimento às necessidades dessa modalidade educacional.

Art. 25. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão inscrever, quando couber, nos respectivos orçamentos os recursos financeiros destinados aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como prestar contas dos referidos recursos.

Art. 26. As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE, a serem apresentadas nos prazos e constituídas dos documentos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE serão feitas:

~~I - pelas unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE, conforme estabelecido pelo seu Conselho Deliberativo;~~

~~I - pelas unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal e dos polos presenciais do sistema UAB aos Municípios e às secretarias de educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE, conforme estabelecido pelo seu conselho deliberativo; (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)~~

I - pelas unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal e dos polos presenciais do sistema UAB aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE, conforme estabelecido pelo seu conselho deliberativo; (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

II - pelos Municípios, Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e pelas entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público àquele Fundo.

~~§ 1º As prestações de contas dos recursos transferidos para atendimento das escolas que não possuem unidades executoras próprias deverão ser feitas ao FNDE, observadas as respectivas redes de ensino, pelos Municípios e pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.~~

~~§ 1º As prestações de contas dos recursos transferidos para atendimento das escolas e aos polos presenciais do sistema UAB que não possuem unidades~~

~~executoras próprias deverão ser feitas ao FNDE, observadas as respectivas redes de ensino, pelos Municípios e pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)~~

§ 1º As prestações de contas dos recursos transferidos para atendimento das escolas e dos polos presenciais do sistema UAB que não possuem unidades executoras próprias deverão ser feitas ao FNDE, observadas as respectivas redes de ensino, pelos Municípios e pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PDDE nas seguintes hipóteses:

I - omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;

II - rejeição da prestação de contas;

III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

~~§ 3º Em caso de omissão no encaminhamento das prestações de contas, na forma do inciso I do caput deste artigo, fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos de todas as escolas da rede de ensino do respectivo ente federado.~~

~~§ 3º Em caso de omissão no encaminhamento das prestações de contas, na forma do inciso I do **caput**, fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos a todas as escolas e polos presenciais do sistema UAB da rede de ensino do respectivo ente federado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)~~

§ 3º Em caso de omissão no encaminhamento das prestações de contas, na forma do inciso I do caput, fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos a todas as escolas e polos presenciais do sistema UAB da rede de ensino do respectivo ente federado. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 4º O gestor, responsável pela prestação de contas, que permitir, inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre os fatos, será responsabilizado na forma da lei.

Art. 27. Os entes federados, as unidades executoras próprias e as entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público manterão arquivados, em sua sede, em boa guarda e organização, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de julgamento da prestação de contas anual do FNDE pelo órgão de controle externo, os documentos fiscais, originais ou equivalentes, das despesas realizadas na execução das ações do PDDE.

Art. 28. A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos à execução do PDDE é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União e será feita mediante realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

Parágrafo único. Os órgãos incumbidos da fiscalização dos recursos destinados à execução do PDDE poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa.

Art. 29. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União e ao Ministério Público irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PDDE.

Art. 30. Os arts. 2º e 5º da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º O montante dos recursos financeiros será repassado em parcelas e calculado com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que utilizem transporte escolar oferecido pelos entes referidos no caput deste artigo.

.....” (NR)

“Art. 5º O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do PNATE serão exercidos nos respectivos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pelos conselhos previstos no § 13 do art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

§ 1º Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PNATE nas seguintes hipóteses:

I - omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;

II - rejeição da prestação de contas;

III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

.....” (NR)

Art. 31. A Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Ficam o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes autorizados a conceder bolsas de estudo e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo Ministério da Educação, inclusive na modalidade a distância, que visem:

.....

III - à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica e para o sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

.....

§ 4º Adicionalmente, poderão ser concedidas bolsas a professores que atuem em programas de formação inicial e continuada de funcionários de escola e de secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como em programas de formação profissional inicial e continuada, na forma do art. 2º desta Lei.” (NR)

“Art. 3º As bolsas de que trata o art. 2º desta Lei serão concedidas diretamente ao beneficiário, por meio de crédito bancário, nos termos de normas expedidas pelas respectivas instituições concedentes, e mediante a celebração de termo de compromisso em que constem os correspondentes direitos e obrigações.” (NR)

“Art. 4º As despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao FNDE e à Capes, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.” (NR)

Art. 32. Os arts. 1º e 7º da Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituído o Auxílio de Avaliação Educacional - AAE, devido ao servidor que, em decorrência do exercício da docência ou pesquisa no ensino superior público ou privado, participe, em caráter eventual, de processo de avaliação educacional de instituições, cursos, projetos ou desempenho de estudantes realizado por iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.” (NR)

“Art. 7º As despesas decorrentes do AAE correrão à conta de dotações e limites previstos no orçamento anual consignadas à Capes, ao Inep e ao FNDE no grupo de despesas ‘Outras Despesas Correntes’.” (NR)

Art. 33. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera, a ser implantado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disporá sobre as normas de funcionamento, execução e gestão do Programa.

Art. 33-A. O Poder Executivo fica autorizado a conceder bolsas aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º Os professores das redes públicas de educação poderão perceber bolsas pela participação nas atividades do Pronera, desde que não haja prejuízo à sua carga horária regular e ao atendimento do plano de metas de cada instituição com seu mantenedor, se for o caso. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º Os valores e os critérios para concessão e manutenção das bolsas serão fixados pelo Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 3º As atividades exercidas no âmbito do Pronera não caracterizam vínculo empregatício e os valores recebidos a título de bolsa não se incorporam, para qualquer efeito, ao vencimento, salário, remuneração ou proventos recebidos. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

Art. 34. Ficam revogados os arts. 1º a 14 da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994.

Art. 35. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de junho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA  
*Fernando Haddad*  
*Paulo Bernardo Silva*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 17.6.2009