INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

HÁBITOS DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL EM CONTEXTO DE PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA ESCOLA MUNICIPAL JOÃO GUIMARÃES ROSA (MEDIANEIRA/PR)

TAYNARA CRISTINA MAFIOLETTI

Foz do Iguaçu

2022

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

HÁBITOS DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL EM CONTEXTO DE PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA ESCOLA MUNICIPAL JOÃO GUIMARÃES ROSA (MEDIANEIRA/PR)

TAYNARA CRISTINA MAFIOLETTI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. María Alejandra Nicolás

Foz do Iguaçu

2022

TAYNARA CRISTINA MAFIOLETTI

HÁBITOS DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL EM CONTEXTO DE PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA ESCOLA MUNICIPAL JOÃO GUIMARÃES ROSA (MEDIANEIRA/PR)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientadora: Profa. Dra. María Alejandra Nicolás

UNILA

_____

Prof. Dr. Jamur Jhonas Marchi

UNILA

_____

Prof. Dr. Wellington Nunes

UNILA

Foz do Iguaçu, 31 de março de 2022.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): _____

Curso: _____

Tipo de Documento

(…..) graduação (…..) artigo

(…..) especialização (…..) trabalho de conclusão de curso

(…..) mestrado (…..) monografia

(…..) doutorado (…..) dissertação

(…..) tese

(…..) CD/DVD – obras audiovisuais

(…..) _____

Título do trabalho acadêmico:

_____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: _____/_____/_____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra gratuitamente e de acordo com a licença pública Creative Commons Licença 3.0 Unported.

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

_____

Assinatura do Responsável

Dedico esse trabalho a meus alunos, que me inspiraram a buscar uma nova graduação e assim adquirir o conhecimento necessário para transformar o sistema educacional de minha cidade.

AGRADECIMENTO

Agradeço a meu irmão Denis, pois sem ele não teria ao menos feito a matrícula na instituição de ensino.

Agradeço a meus amigos e colegas de curso por toda ajuda e colaboração, em especial a minha dupla Ana que dividiu os textos, trabalhos e perrengues da graduação comigo. Também as minhas amigas Ilka e Joce, que me consolaram durante crises e forneceram apoio em tudo que necessitei.

Agradeço ao corpo docente do curso pela sabedoria adquirida, em especial à minha orientadora María Alejandra, que me acalmou em momentos de ansiedade, me motivou com palavras encorajadoras, e ministrou disciplinas durante todo o curso com a didática e organização que espero espelhar em minha profissão.

Agradeço a meus pais cujas palavras desafiadoras me motivaram e sempre me guiarão a uma caminhada de desafios e crescimento, para ser a profissional com excelência que aspiram em mim.

Agradeço a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Medianeira, e colegas de trabalho que tornaram a pesquisa possível. Graças a sua colaboração foi possível não apenas a realização da pesquisa, mas também minha graduação.

Mas em especial, agradeço a mim mesma por ter superado cada obstáculo; por ter se esforçado e dedicado em jornada dupla e com grande quilometragem; por ter superado relações tóxicas; por me tornar a melhor versão de mim a cada adversidade e nunca haver sucumbido. Obrigada a mim, que me tornei uma maravilhosa mulher e profissional.

“As coisas mais importantes são as mais difíceis de expressar. São coisas das quais vocês se envergonha, pois as palavras as diminuem – as palavras reduzem as coisas que pareciam ilimitáveis quando estavam dentro de você à mera dimensão normal quando são reveladas. Mas é mais que isso, não? As coisas mais importantes estão muito perto de onde seu segredo está enterrado, como pontos de referência para um tesouro que seus inimigos adorariam roubar. E você pode fazer revelações que lhe são muito difíceis e às pessoas o olharem de maneira esquisita, sem entender nada do que você disse nem por que eram tão importantes que você quase chorou enquanto estava falando. Isso é pior, eu acho. Quando o segredo fica trancado lá dentro não por falta de um narrador, mas de alguém que compreenda”

O Corpo - Stephen King

MAFIOLETTI, T. C. **HÁBITOS DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL EM CONTEXTO DE PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA ESCOLA MUNICIPAL JOÃO GUIMARÃES ROSA (MEDIANEIRA/PR)**. 2022, 80 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Administração Pública e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

RESUMO

No ano de 2020 o mundo foi acometido pela pandemia da Covid-19, sendo necessária a tomada de medidas sanitárias rígidas para a segurança pública como, a higienização constante de mãos, objetos e ambiente; o uso de máscaras cirúrgicas; e o isolamento social. No Brasil, as aulas presenciais no ensino básico foram suspensas em todo o território nacional, juntamente com seus programas de apoio. O retorno das aulas aconteceu de forma remota, e políticas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) voltou a ser executado de maneira adaptada. O presente trabalho visa analisar a implementação PNAE em contexto regular e pandêmico e, assim investigar sua relevância no dia a dia das crianças em idade escolar. Para tanto, se compreendeu o que é uma política pública, quais são suas etapas de desenvolvimento, principalmente, com foco na fase da implementação; também se verificaram as possíveis perspectivas teóricas da implementação de uma política pública, sendo escolhida a perspectiva *bottom-up* para a análise de tal fase. Ademais, pesquisou-se o funcionamento do PNAE em contexto regular e pandêmico, em uma comunidade especifica da cidade de Medianeira/ PR. Para atingir os objetivos deste trabalho, foram levantados dados estatísticos da Escola e, realizou-se entrevistas com gestoras municipais de diferentes departamentos. Conforme os dados coletados na entrevista, os resultados apontam que no contexto pandêmico: a distribuição de cestas básicas a famílias de baixa renda, custeada pelo município e complementada com hortifruti quitado com o orçamento do PNAE, se mostrou de vital importância pois, garantiu a segurança alimentar dos discentes durante o ano de 2020. No entanto, sua execução contou com empecilhos como o atraso na entrega das cestas básicas, a necessidade de sua montagem por funcionários das instituições de ensino, a preocupação com o saqueamento de tais estabelecimentos, bem como a falta de compreensão dos beneficiários em situações adversas.

Palavras chave: PNAE. Alimentação Escolar. Programa Público. Direito Humano. Saúde Pública. Covid-19.

MAFIOLETTI, T. C. **HÁBITOS DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL EM CONTEXTO DE PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA ESCOLA MUNICIPAL JOÃO GUIMARÃES ROSA (MEDIANEIRA/PR)**. 2022, 80 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Administração Pública e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

RESUMEN

En 2020, el mundo se vio afectado por la pandemia del Covid-19, requiriendo estrictas medidas sanitarias para la seguridad pública, como higiene constante de manos, objetos y medio ambiente; el uso de mascarillas quirúrgicas; y aislamiento social. En Brasil se suspendieron las clases presenciales de educación básica en todo el territorio nacional, junto con sus programas de apoyo. El regreso a las clases se dio a distancia, y políticas como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) se implementaron nuevamente de manera adaptada. El presente trabajo tiene como objetivo analizar la implementación del PNAE en un contexto regular y pandémico y, así, investigar su relevancia en el cotidiano de los niños en edad escolar. Para ello se entendió qué es una política pública, cuáles son sus etapas de desarrollo, centrándose principalmente en la fase de implementación; también se verificaron las posibles perspectivas teóricas de la implementación de una política pública, siendo elegida la perspectiva de abajo hacia arriba para el análisis de tal fase. Además, se investigó el funcionamiento del PNAE en un contexto regular y pandémico, en una comunidad específica de la ciudad de Medianeira/PR. Para lograr los objetivos de este trabajo, se recolectaron datos estadísticos de la Escuela y se realizaron entrevistas a directivos municipales de diferentes departamentos. De acuerdo con los datos recogidos en la entrevista, los resultados indican que en el contexto de la pandemia: la distribución de canastas básicas de alimentos a familias de escasos recursos, financiadas por el municipio y complementadas con hortifruti pagadas con el presupuesto del PNAE, resultaron de vital importancia porque garantizó la seguridad alimentaria de los estudiantes durante el año 2020. Sin embargo, su ejecución tuvo obstáculos como la demora en la entrega de las canastas básicas, la necesidad de su armado por parte de los empleados de las instituciones educativas, la preocupación por el saqueo de dichos establecimientos, así como la falta de comprensión de los beneficiarios en situaciones adversas.

Palabras clave: PNAE. Alimentación Escolar. Programa Público. Derecho humano. Salud pública. COVID-19.

MAFIOLETTI, T. C. **HÁBITOS DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL EM CONTEXTO DE PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA ESCOLA MUNICIPAL JOÃO GUIMARÃES ROSA (MEDIANEIRA/PR)**. 2022, 80 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Administração Pública e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

ABSTRACT

In 2020, the world was affected by the Covid-19 pandemic, requiring strict sanitary measures for public safety, such as constant hygiene of hands, objects and the environment; the use of surgical masks; and social isolation. In Brazil, face-to-face classes in basic education were suspended throughout the national territory, along with their support programs. The return of classes took place remotely, and policies such as the National School Feeding Program (PNAE) were once again implemented in an adapted manner. The present work aims to analyze the PNAE implementation in a regular and pandemic context and, thus, investigate its relevance in the daily lives of school-age children. Therefore, it was understood what a public policy is, what are its stages of development, mainly focusing on the implementation phase; the possible theoretical perspectives of the implementation of a public policy were also verified, being chosen the bottom-up perspective for the analysis of such phase. In addition, the functioning of the PNAE in a regular and pandemic context was researched, in a specific community in the city of Medianeira / PR. To achieve the objectives of this work, statistical data were collected from the school and interviews were carried out with municipal managers from different departments. According to the data collected in the interview, the results indicate that in the pandemic context: the distribution of basic food baskets to low-income families, funded by the municipality and complemented with hortifruti paid with the PNAE budget, proved to be of vital importance because it guaranteed safety food for students during the year 2020. However, its execution had obstacles such as the delay in the delivery of basic food baskets, the need for their assembly by employees of educational institutions, the concern with the looting of such establishments, as well as the lack of understanding of beneficiaries in adverse situations.

Key words: PNAE. School Feeding. Public Program. Human Right. Public health. Covid-19.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Histórico inicial do PNAE 35
Quadro 2 – Perfil das entrevistadas 46
Quadro 3 – Comparação da forma de organização do PNAE em diferentes contextos.....62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos valores *per capita* repassados às Eexs por modalidade de ensino e período de permanência nas instituições públicas 38
Tabela 2 – Demonstrativo de gastos 55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Bairro em que residem os discentes 43
Gráfico 2 – Papel familiar em que se identifica o responsável pelo discente 43
Gráfico 3 – Quantidade de famílias da comunidade escolar que estão inscritas no programa Bolsa Família 44
Gráfico 4 – Renda familiar mensal declarada 44

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas de Secchi (2015) 22
Figura 2 – Categoria e subcategorias 1 48
Figura 3 – Categoria e subcategorias 2 56
Figura 4 – Nuvem de Palavras 63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

APMF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
Eexs	Entidades Executoras
Fisi	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAE	Programa de Almoço Escolar
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PPP	Projeto Político Pedagógico
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SUDCOOP	Cooperativa Central Agropecuária Sudoeste
TIC’s	Tecnologia de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 17
3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA 21
3.1 A POLÍTICA PÚBLICA E SUAS ETAPAS 21
3. 2 A IMPLEMENTAÇÃO: A POLÍTICA PÚBLICA EM PRÁTICA 24
4. A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A COVID-19 33
4.1 A ESTRUTURA DO PNAE 34
4.2 A PANDEMIA DA COVID-19 39
4.3 A EXECUÇÃO DO PNAE DURANTE A PANDEMIA 40
5. A COMUNIDADE DA ESCOLA JOÃO GUIMARÃES ROSA 42
6. A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE 46
6.1 PERFIL DOS ENTREVISTADOS 46
6.2 CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE 47
6.1.1 Análise da implementação do PNAE em período regular 48
6.1.2 Análise da implementação do PNAE em período pandêmico 55
6.3 ANÁLISE COMPARATIVA: ADEQUAÇÃO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO 60
6. 4 NUVEM DE PALAVRAS DAS ENTREVISTAS 63
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 65
REFERÊNCIAS 68
APÊNDICE 73
ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA NUTRICIONISTA ESCOLAR 74
ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COORDENADORA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 76
ANEXO C – ROTEIRO DE ENTREVISTA GESTORA ESCOLAR 78

1. INTRODUÇÃO

Um Estado em ação, de fato é aquele que desenha e implementa as mais diversas políticas públicas, para a resolução dos mais diferentes problemas. Em 1955, buscando melhorar o rendimento escolar dos estudantes do ensino básico e desenvolver hábitos alimentares saudáveis, o governo federal brasileiro criou o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Ultrapassando seu caráter assistencialista inicial, hoje o PNAE é referência mundial no programa de alimentação escolar, instrumento de desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis e meio que contribui para o desenvolvimento da economia local (PEIXINHO, SIQUEIRA, 2021). O Marco Legal do programa institui que no mínimo 30% de sua dotação orçamentária seja destinada à compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar local, dando preferência a assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas (BRASIL, 2009, art. 14).

O presente trabalho visa apresentar e analisar a implementação da política pública do PNAE em contexto regular e pandêmico e, assim, investigar uma série de fatores relevantes neste processo.

A política pública possui o intuito de melhorar o rendimento escolar dos estudantes e desenvolver hábitos alimentares saudáveis, através da oferta de uma alimentação balanceada nas instituições de ensino público em todo o país. Presente em todas as escolas públicas de educação básica em território nacional, o PNAE se encarrega em oferecer alimentação que atinja as necessidades alimentares diárias dos estudantes, de acordo com suas diretrizes.

O programa teve muitas mudanças desde sua implementação, primeiro com um caráter assistencialista buscando diminuir a desnutrição infantil, problema que assolava boa parte do Brasil. Paulatinamente, seu alcance foi aumentando e também sua demanda, e passou a atender as necessidades nutricionais diárias dos estudantes e fornecer novas oportunidades em suas diretrizes que abarcam a sustentabilidade - como a inclusão da agricultura familiar -, a universalização alimentar - como a integração de alimentos equivalente a estudantes com necessidades especiais como intolerâncias ou alergias -, a participação social, entre outras (PEIXINHO, SIQUEIRA, 2021).

Segundo Batista Filho e Rissin (2003), o déficit estatural, ou retardo de crescimento, está diretamente ligado à carência alimentar e pode ser utilizado como índice de desnutrição. Ainda segundo os autores, nas últimas três décadas observou-se a redução de 72% da deficiência estrutural no país.

O Programa em sua execução e financiamento age de forma diferenciada para atender as diversidades étnicas, e as necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade. Em muitas formas contribui para uma alimentação mais saudável para os alunos e o desenvolvimento social e econômico de pequenos produtores.

O aluno bem alimentado apresenta melhor rendimento escolar, maior equilíbrio para seu desenvolvimento físico e psíquico e melhora as defesas orgânicas necessárias à boa saúde (PEIXINHO, 2013). Dentre seus objetivos e diretrizes cabe destacar o fomento da economia local, que possibilita a criação de emprego e renda, o respeito aos hábitos alimentares locais, bem como a promoção da agricultura local. Ainda, o programa busca a promoção da educação alimentar na comunidade escolar; a descentralização na execução do programa e seu envolvimento entre os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal); além de incentivar hábitos de alimentação saudáveis (BRASIL, 2014).

Entretanto, no ano de 2020 em escala global a população foi acometida pela pandemia da COVID-19[1], e situação de emergência em Saúde Pública foi declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Tal circunstância foi reconhecida pelo governo brasileiro por meio da Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, este foi o primeiro texto legal brasileiro a considerar suas graves consequências à saúde pública, ao declarar medidas de proteção à coletividade, como o isolamento social, quarentena e a realização de exames médicos compulsórios (BRASIL, 2020), o Decreto nº 6, de 20 de março de 2020, caracterizou a situação como estado de calamidade pública e emergência de saúde pública de importância internacional.

A recomendação de isolamento social declarada pelo Ministério da Saúde (MS) através da Portaria nº 356 juntamente com a Portaria nº343 do Ministério da Educação (MEC), determinaram a suspensão do período letivo em todo o território

[1] A Covid-19 é uma nova espécie de coronavírus ou SARS-CoV-2, causador de infecção respiratória com alto nível de infecção e mortalidade ocasionando estado de pandemia mundial. Estima-se que apenas no ano de 2020, apesar da comunidade internacional ter adotado medidas preventivas de acordo com sua realidade, o vírus matou cerca de 3 milhões de pessoas (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

nacional, tanto em instituições de ensino públicas e privadas, como em todos os níveis de ensino, motivada pela prevenção, controle e contenção de riscos à saúde pública, buscando evitar a propagação da doença.

Visto tal situação o Programa precisou se adaptar à nova vivência escolar em que os alunos já não mais frequentavam as aulas no modelo presencial, mas sim de forma remota, para continuar atendendo e cumprindo seus objetivos e diretrizes. Buscando garantir o direito universal à alimentação, o governo federal modificou o Marco Legal do programa, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, permitindo assim, por meio da Lei nº 13.987 de 2020, que a dotação orçamentária do programa pudesse ser utilizada, em caráter excepcional, para a compra de alimentos e sua distribuição aos pais ou responsáveis dos estudantes da educação básica pública.

Logo, o problema de pesquisa está focado na seguinte questão: Como o PNAE cumpriu suas diretrizes e objetivos durante o contexto de pandemia da Covid-19 na Escola Municipal João Guimarães Rosa (Medianeira/PR)?

Como profissional da educação a nível municipal, a pesquisadora presenciou ao longo de sua jovem carreira situações que deixaram claro como o programa marca o dia a dia escolar de cada criança, principalmente as provenientes de famílias de baixa renda.

Através de um estudo de caso na Escola Municipal João Guimarães Rosa, do município de Medianeira – PR, espera-se comprovar a relevância do programa no dia a dia dos(as) alunos(as), busca-se analisar se o programa foi capaz de cumprir seus objetivos e diretrizes. Em última instância, interessa pesquisar a reformulação do programa no contexto pandêmico. Com tal empreitada, se almeja ponderar sobre a execução do programa em período pandêmico e estimular novos estudos nesta área, para a adaptação do mesmo em situações similares.

Portanto, o objetivo geral do presente trabalho é analisar a execução da política de alimentação escolar nacional durante o contexto de pandemia da Covid-19, a partir de um estudo de caso na Escola Municipal João Guimarães Rosa, do município de Medianeira – PR. E os objetivos específicos: a) Analisar a execução do programa comparando-a em contexto regular e pandêmico na perspectiva do burocrata de rua[2], e assim compreender os desafios e conquistas de tais profissionais;

[2] Lipsky (2019) usa a denominação burocrata para descrever os *policymakers* responsáveis pela execução de uma política pública. Segundo o autor, os burocratas podem ter distintos níveis, como de

b) Revisão de literatura sobre os conceitos de política pública e seu ciclo de formação, dando ênfase a fase de implementação que é objeto de estudo do presente trabalho na perspectiva *bottom-up*[3]. c) Analisar os dados coletados, por meio de entrevistas semiestruturadas com gestoras responsáveis pela sua execução, na fase de implementação a fim de entender seu funcionamento em contexto pandêmico; d) Refletir sobre o processo de implementação e o fomento de estudos específicos na área e uma melhor implementação em situações similares, discutindo os desafios e as contribuições do PNAE para a nutrição das crianças em idade escolar durante o contexto de pandemia.

Dessa forma, o presente trabalho está estruturado em 7 capítulos: a presente Introdução; Procedimentos metodológicos, em que se discorre a respeito da técnica de pesquisa escolhida e sua metodologia; o capítulo 3 traz ao leitor a compreensão do que é uma política pública, quais suas etapas de acordo com Secchi (2015), se aprofundando na fase de implementação, com seus atores e métodos de avaliação, também traz um breve histórico das perspectivas desenvolvidas para análise desta etapa; o capítulo seguinte, define os níveis de educação básica no Brasil, o que é alimentação escolar e como a mesma é estruturada, e quais mudanças foram provocadas pela pandemia da Covid-19; a quinta parte da pesquisa, disserta sobre a comunidade escolar escolhida como estudo de caso; o ponto 6 faz a análise das entrevistas realizadas e explica como ocorreu a implementação do programa durante o ano de 2020. Por fim, se faz a conclusão da pesquisa no último capítulo.

rua, de médio e alto escalação. Os servidores responsáveis pela execução direta de uma política pública são denominados burocratas de rua.

[3] A avaliação da etapa de implementação de política pública pode ser avaliada usando uma gama de perspectivas, a escolhida para a pesquisa é a *bottom-up*, que considera o ponto de vista dos implementadores diretos, ou dos burocratas de rua (SECCHI, 2015).

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No presente trabalho optou-se por aplicar uma investigação de abordagem qualitativa, uma vez que esta é a mais adequada para estudos que buscam compreender fenômenos em profundidade e responder perguntas do tipo “como” e "porquê" (YIN, 2010).

Considerando que um dos objetivos do trabalho é descrever a estrutura do programa PNAE e outro é analisar o processo de implementação de tal política decidiu-se pela pesquisa exploratória. Segundo Gil (1987) esse tipo de pesquisa oportuniza maior intimidade com o problema e facilita a descoberta de *inputs*.

> A pesquisa exploratória realiza descrições precisas da situação e quer descobrir as relações existentes entre seus elementos componentes. Esse tipo de pesquisa requer um planejamento bastante flexível para possibilitar a consideração dos mais diversos aspectos de um problema ou de uma situação (CERVO, BERVIAN, DA SILVA, 2007, p. 64 - 63).

Com o intuito de analisar o PNAE no contexto da pandemia, optou-se pela aplicação de um estudo de caso. Para isso, foi escolhida a Escola Municipal João Guimarães Rosa, sendo o local de trabalho da pesquisadora, com indivíduos que se tem contato em seu dia a dia, respeitando o distanciamento social.

O estudo de caso é definido por Yin (2010, p. 32) da seguinte maneira:

> Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Em outras palavras, você poderia utilizar o método de estudo de caso quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais - acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo. (YIN, 2010, p. 32)

Segundo Gil (1987, p. 54) o estudo de caso pode ser utilizado para a realização de um estudo intensivo de um caso específico a fim de detalhar de forma profunda os conhecimentos obtidos na pesquisa dentro de seu contexto real, sendo seus pressupostos:

> a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;
> b) preservar o caráter unitário do objeto estudado;
> c) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação;

> d) formular hipóteses ou desenvolver teorias; e
> e) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

São muitas as objeções que se fazem à falta de generalização no estudo de caso, no entanto, sua finalidade não necessariamente seja compreender uma situação ou características de uma comunidade, mas o de fornecer uma visão panorâmica do problema estudado com a perspectiva de diferentes atores (GIL, 1987).

Como uma das técnicas de pesquisa, optou-se pela Observação Direta Intensiva, que segundo Lakatos e Marconi (2003) se divide entre observação e entrevista.

A pesquisadora ao possuir cargo público de professora na escola em questão e vivenciar a política de educação pública e alimentação escolar em período regular e pandêmico corre o risco, de acordo com os autores de viciar a pesquisa:

> O observador participante enfrenta grandes dificuldades para manter a objetividade, pelo fato de exercer influência no grupo, ser influenciado por antipatias ou simpatias pessoais, e pelo choque do quadro de referência entre observador e observado (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 194).

No entanto, a proximidade com o objeto de estudo pode ser de grande benefício para a pesquisa. Morin (2005 *apud* LEMOS, 2017), traz o entendimento de que na ciência o objeto e o sujeito são inter-relacionados e de tal forma, ambos só têm sentido ao possuir essa ligação.

Ao realizar uma pesquisa a primeira etapa de trabalho seria o estranhamento com o objeto, para então ocorrer o distanciamento em que os dados coletados possam ser analisados (LEMOS, 2017). Dessa forma, a revisão de literatura inicia-se com a definição do que é política pública com suas fases, para a compreensão da etapa de implementação, seguida pela compreensão da legislação brasileira sobre as etapas da educação básica e a execução do programa.

Com a pesquisadora já imersa no ambiente de estudo, o movimento se faz contrário para não comprometer os resultados da pesquisa (LEMOS, 2017). Além disso, a investigadora poder tirar vantagens por sua proximidade ao objeto tendo maior cooperação com os envolvidos, como o acesso à documentação ou entrevistas, e facilitar o desenvolvimento do estudo de caso.

> Uma primeira consideração é a de que o pesquisador que faz parte da organização, para o pleno e devido exercício de seu intento na ciência, será impulsionado, pelo fato de pertencer a uma organização ligada ao objeto da pesquisa, a desenvolver com presteza o movimento de afastamento ou distanciamento da organização no sentido de realizar seu trabalho com a maior neutralidade possível e, assim, fazer surgir questionamentos importantes para, inclusive, contribuir com essa própria organização. Sem essa busca maior, ou mais intensa, à neutralidade, poderá deixar de obter os elementos que seriam imprescindíveis para colaborar com a própria organização, pois poderia ser tentado a pesquisar apenas para confirmar seus pressupostos enquanto sujeito (LEMOS, 2017, p. 25).

Com tal metodologia se intenciona atingir o objetivo de compreender como ocorreu a implementação da política pública do PNAE em contexto pandêmico. Para tanto, serão consideradas as perspectivas de gestores de baixo e alto escalão e como cada esfera e seus atores entenderam o processo de implementação. Para isso, também foram aplicadas entrevistas semipadronizadas com roteiro dividido em blocos de questões considerando o perfil profissional dos entrevistados, a implementação do programa em período regular, e como se deu sua execução em período pandêmico.

> A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 195).
>
> O pesquisador deve também preocupar-se em mostrar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação, uma vez que a realidade é sempre complexa. Desta forma, para uma apreensão mais completa de fenômenos em estudo, é preciso enfatizar as várias dimensões em que ele se apresenta, assim como o contexto que se situa. A divergência e os conflitos, tão característicos da situação social, devem estar presentes no estudo (GODOY, 1995, p. 25-26).

Foram realizadas três entrevistas com burocratas responsáveis pelo desenho e implementação do programa a nível municipal, sendo a Coordenadora da Alimentação Escolar Municipal encarregada da logística, compra de alimentos e construção de licitações; a nutricionista que compõe o cardápio, realiza a análise de produção agrícola local, formação de merendeiras, entre outras responsabilidades; e a gestora escolar na instituição de estudo de caso no ano de 2020, incumbida do recebimento dos alimentos, exame dos produtos e da entrega dos cestas alimentícios.

Visto tais burocratas estarem envolvidos diretamente com a execução da política no ano de 2020, acreditou-se serem capazes de realizar *insight* sobre sua implementação, seus instrumentos e obstáculos, além de como a política foi percebida por seus gestores.

> As entrevistas semiestruturadas são adequadas quando o pesquisador deseja aprender a compreensão do mundo do entrevistado e as elaborações que ele usa para fundamentar suas opiniões e crenças. São pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e 'delicado'. (GODOY, 2006, p. 134)

Busca-se não avaliar a política em si, mas sim o processo de implementação considerando a diferença metodológica citada por Secchi (2015, p 57):

> Uma análise do processo de implementação pode tomar a forma de pesquisa sobre a implementação (*implementation research*) ou tornar-se uma pesquisa avaliativa (*evaluation research*). No caso da pesquisa sobre implementação, o foco está centrado no processo de implementação *per se*, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Tem um objetivo mais descritivo que prescritivo. No caso da pesquisa avaliativa, a orientação está mais voltada para entender causas de falhar ou acertar, ou seja, busca um objetivo bem mais prático [grifo do autor].

Para a compreensão das informações adquiridas com as entrevistas, se realizou uma análise de conteúdo. Segundo Flick (2013), a etapa da análise de conteúdo deve ser dividida em: síntese de conteúdo, análise explicativa do conteúdo e análise estruturante de conteúdo.

> A elaboração esquemática dos procedimentos faz com que este método pareça mais transparente, menos ambíguo e mais fácil de lidar do que os outros métodos qualitativos de análise. Isto acontece devido à redução que o método permite, como esboçado anteriormente (FLICK, 2013, p. 139-140).

O capítulo seguinte faz uma revisão teórica do tema políticas públicas iniciando pela definição da mesma; a compreensão de seu ciclo de formação com foco especial no processo de implementação, que é o foco desta pesquisa; as perspectivas de avaliação possíveis para essa etapa, além de um pequeno histórico da análise de políticas públicas no Brasil.

3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

O ser humano é um animal sociável, e para tanto prefere viver em uma sociedade regulada por leis institucionalmente construídas e praticadas por um Estado legítimo. Ao Estado cabe resolver os problemas dentro da sociedade, ou minimamente evitá-los ou mitigá-los, essa ação governamental a literatura define como política pública, que será observada no presente capítulo.

3.1 A POLÍTICA PÚBLICA E SUAS ETAPAS

Um problema público segundo Villanueva (2012, p. 21), é situação prejudicial ou incômoda a muitos cidadãos:

> Una situación social es calificada como problema cuando debido a sus propiedades actuales y a sus efectos en la vida de las personas es considerada opuesta, contradictoria o alejada a la situación que una sociedad y su gobierno valoran y prefieren, por lo que se la descalifica y se exige sea removida, disuelta, delimitada, corregida, mejorada…

A resposta governamental ao problema público é a política pública, que tem o intuito de resolver ou amenizar esse problema público, ou seja, transformar tal situação em uma situação ideal possível.

> Por PP [*Política Pública*] se entiende: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; b) un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por gobierno y sociedad según el tipo de interlocución establecido que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; […] (VILLANUEVA, 2012, p. 17)

Para diferentes tipos de problemas, se aplicam diferentes tipos de políticas públicas, uma vez que depende dos atores ou coalizões que estão em jogo, os movimentos governamentais serão diferentes bem como seus atores e instituições implementadoras. A tipologia mais reconhecida para definir uma política pública é a elaborada por Lowi (1964 *apud* SECCHI, 2015), que considera quatro tipos possíveis: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas regulatórias se concentram em definir padrões ou regras, envolvendo burocracia e grupos de interesse, em que sua probabilidade de aprovação

depende da relação de poder entre os atores. As políticas distributivas buscam beneficiar uma minoria usando recursos de toda a coletividade de contribuintes; enquanto as redistributivas favorecem uma parcela social e geram custos a outras parcelas, sendo de caráter conflituoso. Por fim as políticas constitutivas estabelecem competências, jurisdições, regras eleitorais e de elaboração de políticas públicas, estando acima dos tipos anteriores, uma vez que determinam a dinâmica política das outras arenas. É importante considerar durante a classificação do tipo de política, que as mesmas costumam conciliar características de mais de um dos tipos definidos pelo autor (LOWI, 1964 *apud* SECCHI, 2015).

Uma política pública não “nasce” do nada, ela é elaborada e implementada tomando várias etapas que podem ser explicadas de várias formas. No presente trabalho, consideram-se as etapas delineadas por Secchi (2015) em seu Ciclo de Política Pública. Segundo o autor, a vida de uma política pública pode ser dividida em sete fases ou estágios: (a) Identificação do problema; (b) Formação da agenda; (c) Formulação das alternativas; (d) Tomada de decisão; (e) Implementação; (f) Avaliação; e (g) Extinção.

Figura 1- Ciclo de Políticas Públicas de Secchi (2015)

Fonte: Secchi (2015, p. 43).

Apesar de explicar a dinâmica de cada fase e os atores presentes, Secchi (2015) alerta que o ciclo não necessariamente segue essa determinada ordem na prática, as etapas podem acontecer em diferentes ordens ou até ao mesmo tempo. Mas reconhecer cada etapa é importante para compreender como uma política pública é construída:

a) Identificação do problema: ocorre o reconhecimento de uma situação inadequada ou prejudicial ao convívio em sociedade na percepção de muitos atores relevantes. Nesta etapa são determinados os elementos do problema, como causas, responsáveis e obstáculos; também nesta fase são levantadas hipóteses de solução. Seus atores principais são os partidos políticos, os agentes públicos e sociais – como organizações não governamentais e a mídia;

b) Formação da agenda: neste estágio são listados os problemas públicos que podem vir a ser tema de uma política pública. Segundo Subirats (1989), um problema público ascenderá a agenda dependendo do seu nível de crise ou escândalo, ou seja, a pressão feita pela mídia ou outros atores envolvidos. Assim, temos problemas que entram e saem da agenda, ao entrar ou sair da visão pública;

c) Formulação de alternativas: são levantadas hipóteses de solução ao problema, e seus custos e benefícios, e se resume quais são os resultados esperados. Entram nesta fase os analistas de políticas públicas;

d) Tomada de decisão: neste momento são decididas quais são as metas, objetivos e métodos da política pública a ser desenhada. Os analistas de política pública têm parte importante também nesta fase, junto dos *policymakers*, enquanto os atores sociais participam tentando influenciar seja em maior ou menor medida (SUBIRATS, 1989);

e) Implementação da política pública: fase em que a política pública é colocada em prática pelos burocratas de rua. É uma etapa muito mais complexa do que os *policymakers* geralmente imaginam, sendo comum a apresentação de falhas em sua execução;

f) Avaliação: determina-se se os resultados ou impactos da implementação da política foram de acordo com o esperado, se cumpriu as metas e objetivos, se extinguiu ou amenizou o problema. Como momento de *feedback* se estabelece se os benefícios valem o custo, se a política alcançou situações não pensadas anteriormente, ou ainda se a mesma deve continuar a existir ou ser extinta;

> El análisis de PP representa entonces una actividad de aprendizaje colectivo acerca del mejor modo de resolver los problemas de interés público, que implica practicar seriamente un análisis técnico pero en comunicación con la ciudadanía (VILLANUEVA, 2012, p. 30)

g) Extinção: momento em que a política é extinguida. Em alguns casos, essa etapa não existe, uma vez que a política pública pode ser reelaborada e continuar implementada, ou ser substituída por outra.

3. 2 A IMPLEMENTAÇÃO: A POLÍTICA PÚBLICA EM PRÁTICA

A etapa de implementação é considerada a mais complexa, porque é nessa fase que os problemas do desenho da política aparecem, sejam problemas não imaginados ou seja porque a política em si produziu novos problemas.

> Nessa perspectiva, dado o caráter autônomo do processo de implementação, não há uma relação direta entre o conteúdo das decisões que configuraram uma determinada política pública e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político daqueles por ela afetados. Além de ser um processo de adaptação em função das mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas (MENICUCCI, 2007, p. 303, 304).

Efetivamente, nesta fase a política pública “vai ao campo”, isto é, são produzidos os resultados concretos e esperados. Secchi (2015) aponta que é necessário considerar situações comuns como a “lei que não pega”, ou seja, uma política pública que é ignorada pelo público ou que é desvirtuada durante o processo de implementação mostrando a necessidade de avaliar essa etapa, uma vez que essa avaliação pode propiciar indicações sobre como investigações podem ser desenvolvidas (LOTTA, 2019).

O estudo sobre essa fase do ciclo de políticas públicas pode ser justificado em seis pontos relevantes elencados por Faria (2012 *apud* BICHIR, 2020, p. 24):

> i) a implementação muitas vezes traz efeitos de frustração para os decisores; ii) o reconhecimento de que a política não se traduz em prática e tampouco em resultado bem-sucedido pela simples disposição de autoridade e mobilização de recursos; iii) a necessidade de maximizar o impacto do gasto público; iv) o monitoramento do comportamento dos agentes encarregados da implementação; v) a produção de informações relevantes para políticas futuras; e vi) a compreensão mais ampla do funcionamento da máquina estatal.

Ao avaliarmos a fase de implementação podemos encontrar os erros de desenho da política, e assim reformular as partes específicas que não permitiram o sucesso.

> A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismos exagerados (SECCHI, 2015, p. 56).

Os atores envolvidos na execução da política aumentam nessa fase, o que também pode ser um dos motivos da geração de problemas não imaginados, como fornecedores, prestadores de serviço, parceiros e os destinatários da política. Os atores responsáveis pela implementação, os burocratas de alto, médio e baixo escalão.

Nesta etapa também fica clara a importância de uma logística bem elaborada. Segundo Moura (2006), logística consiste na organização, planejamento, abastecimento, controle, uso eficiente de recursos e sua armazenagem.

> Baseadas em serviços, mas muitas vezes comportando a produção e distribuição de bens, as políticas públicas dependem da movimentação de materiais, têm clientes e fornecedores claramente definidos e podem ser decompostos em diversas atividades que podem ser organizadas em uma cadeia de suprimentos. O serviço ou política pública, para ser distribuído e fruído pelos cidadãos-usuários, depende de uma organização que envolva as várias etapas e processos, cuja responsabilidade é desempenhada pelos agentes estatais (LOTTA, VAZ, 2011, p. 112).

No entanto, diversas questões podem interferir na eficiência do processo logístico, seja por obstáculos burocráticos ou simplesmente o acaso. Para tanto, se faz necessário pensar adiante, e tomar decisões estratégicas durante o planejamento de gestão de uma política (LOTTA, VAZ, 2011).

Segundo Lotta (2019), a análise da fase de implementação evoluiu como estudo ao passar dos anos, possuindo atualmente em seu histórico quatro gerações sistematizadas na literatura. A primeira delas, constituída na década de 1970 foi o modelo *top-down*, ou de cima para baixo, se caracteriza por dividir os tomadores de decisão dos implementadores. Tendo uma visão tecnicista e funcionalista do processo, considerando que a classe política cabe elaborar e decidir, enquanto a

classe administrativa deve encontrar formas de chegar aos fins determinados. Fundamentada na tradição weberiana, os legítimos tomadores de decisão são os políticos eleitos democraticamente.

> Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para "lavar as mãos" em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos **agentes** (por exemplo, policiais professores, médicos). Esse processo é conhecido na literatura política como *blame shifting* ou deslocamento da culpa [grifo do autor] (SECCHI, 2015, p. 60).

Um pesquisador ao analisar uma política por essa perspectiva considerará primeiro a formalização da política, como ela é no papel, e então verificará em campos os erros ocorridos na implementação, como ela é na prática.

Na década seguinte, 1980 se desenvolve em contrapartida o modelo *bottom-up*, ou de baixo para cima, é conhecido pela maior participação dos implementadores e sua capacidade de se coordenar a modo de mudar a forma de implementação caso achem necessário visto que a política pública é flexível em sua execução.

> Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e **burocratas**. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que depara com os problemas práticos de implementação [grifo do autor] (SECCHI, 2015, p. 61).

A avaliação de implementação considerando a perspectiva *bottom-up*, inicia com a observação da prática da política pública, e os contornos tomados pelos implementadores, para então contrapor com a política no papel e compreender o porquê das incoerências de implementação.

Os primeiros a perceber obstáculos na implementação da política são os burocratas de rua, ou de baixo escalão, que trabalham diretamente com a implementação da política. Estes serão responsáveis por adaptá-la, mesmo fora de seu desenho proposto, para contornar problemas que aparecem ou instrumentos pensados que não dão resultados em condições específicas.

> No entanto, a ampla margem de ação desses agentes deixa em aberto a questão do controle de suas ações, a fim de que a *accountability* seja assegurada. Pode-se observar que, no processo de implementação da política na linha de frente, o problema mais eloquente seja a distância entre o interesse geral da política e a necessidade específica do cidadão. No meio

> está o implementador, que precisa tomar uma decisão, que é a de cumprir com as diretrizes escritas da política ou interpretá-la à luz da realidade em que se encontra. Qualquer que seja sua decisão, suas ações serão submetidas a julgamento de acordo com os princípios da ação pública instituídos em lei, das necessidades gerenciais de mensuração de desempenho e da *accountability* pública (OLIVEIRA, 2012 *apud* FERREIRA, MEDEIROS, 2016, p. 785).

Os atores envolvidos na implementação também são diversos, podendo estar dentro e fora das organizações, formais ou informais, grupos de interesses, ou empreendedores que defenderam suas preferências. A avaliação da implementação de uma política pública pode ser realizada pela ótica de tais *policymakers*, envolvendo os recortes de: burocratas de médio escalão, de nível de rua, *back office*, ou entre burocratas e usuários (LOTTA, 2019).

As características e competências dos gestores se põem a prova durante a fase de implementação, atitudes como liderança, coordenação de ações e conhecimento da política são necessários para a boa execução da mesma. O gestor deve ser capaz de motivar seu burocrata a superar obstáculos técnicos, os conflitos, deficiências da instituição bem como, ser apto a desenvolver instrumentos de cooperação entre executores e destinatários (SECCHI, 2015).

Os burocratas de rua são chamados de *policymakers* ou fazedores de políticas públicas pois são responsáveis em pôr a política em prática, como professores, policiais, agentes de saúde. Visto o maior nível de interação com o público, também maior é seu nível de discricionariedade comparada aos superiores, sendo este a liberdade que possuem para tomar decisões na aplicação da política (LOTTA, 2019).

> Primeiro, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos. [...] Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes, requerem respostas para as dimensões humanas das situações. Eles têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados. [...] A discricionariedade de nível de rua promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes a acreditarem que os trabalhadores possuem a chave de acesso para seu bem-estar (LIPSKY, 2019, p. 59 - 60).

Para transformar a política “do papel” em política “da vida real”, os *policymakers* utilizam instrumentos, ou meios de execução. Estes podem ser: regulamentação, aplicação de lei, tributos, prestação de serviço, terceirização do serviço público, campanhas, transferências de renda, prêmios ou concursos e

discriminação seletiva positiva; além de mecanismos de coerção, persuasão e apelo ao senso de dever moral. Cabe ao gestor usar de sua criatividade para criar ou adaptar instrumentos eficientes e adequados para a aplicação da política (SECCHI, 2015).

> Esses funcionários sofrem cotidianamente a controvérsia da ação estatal, na medida em que são, ao mesmo tempo, pressionados pelas demandas de serviços a aumentarem eficiência e responsividade; e pressionados pelos usuários do serviço para terem um tratamento individualizado e resolutivo. As duas pressões são potencialmente contraditórias, na medida em que a primeira foca na produtividade, rapidez e eficiência e a segunda foca na individualidade, personalização, efetividade e no tempo para resolver os problemas (LOTTA, 2019, p. 23).

Segundo Lipsky (2010 *apud* LOTTA, 2019), os burocratas de rua contornarão os desafios impostos pela realidade do dia a dia usando quatro ferramentas:

- Triagem e categorização de usuários para receber tratamento especial;
- Distribuição de benefícios e sanções, de acordo com os recursos disponíveis e sua discricionariedade;
- Definir a interação dos usuários com a política pública e sua frequência;
- Instrução cidadã aos usuários, referente a seus direitos e deveres para a recepção da política pública.

É necessário levar em conta, que toda decisão discricionária estará carregada dos valores e julgamentos morais dos burocratas de rua. Logo, “como” a decisão ocorre deve ser considerada na avaliação da implementação: essa decisão foi necessária? Este usuário necessitou tratamento diferenciado por ser diferente? Tal decisão foi inclusiva ou excludente?

> Vale ressaltar que na literatura de análise de políticas públicas (diferente do direito), as regras a serem consideradas não são apenas formais nos estatutos jurídicos oficiais. Elas podem também ser regras informais que existem nas organizações, ou que são disseminadas entre grupos, ou que prevalecem nas profissões. Essas regras podem determinar ações das políticas públicas, ações organizacionais ou ações individuais. Portanto, a discricionariedade também pode ser vista em diferentes camadas nas políticas públicas. Ou seja, diversos elementos que se combinam para construir o espaço de discricionariedade (LOTTA, 2019, p. 27).

Infelizmente, os burocratas de rua enfrentam diversos desafios na execução de seu trabalho, como pressão governamental por atingir índices, pela própria clientela, ou seja, pela falta de recursos (BICHIR, 2020).

Dessa maneira, o processo de implementação se faz complexo e contínuo, com multiplicidade de atores e práticas devido sua discricionariedade na tomada de decisões. Sua análise considerará diversos fatores e indivíduos responsáveis direta e indiretamente de sua execução.

A implementação é um processo que demanda decisões de emergência, uma vez que a prática não é um laboratório com ambiente controlado, ela é imprevisível e aleatória.

> Os estudos sobre esses burocratas demonstram e reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central às análises de políticas públicas (LOTTA, 2019, p. 16).

Segundo Secchi (2015, p. 62) a escolha de perspectiva de avaliação dependerá do objetivo do pesquisador:

> Se o analista quer extrair aprendizado desse tipo de pesquisa, o **modelo *top-down*** é o mais indicado para verificar as causas de falhas na dinâmica de implementação (culpa da administração), enquanto o **modelo *bottom-up*** é o mais fértil para identificar falhas na dinâmica de elaboração de soluções e tomada de decisão (culpa do político) [grifo do autor].

No entanto, ambos modelos falham ao não considerar o cenário político em que é formulada uma política pública:

> A deficiência mais comum das análises de *top-down* como também de *bottom-up*, porém, foi a sua presunção comum de que os tomadores de decisão oferecem aos implementadores rumo e objetivos claros quando, [...] na realidade as intenções governamentais podem decorrer de barganhas, acreção e outros processos e assim resultar em orientações e objetivos muitas vezes vagos, obscuros e até contraditórios (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p, 184).

A perspectiva *top-down* também seria criticada por desconsiderar as dimensões políticas presentes no ato de formulação e implementação, e confiar demasiadamente na perícia dos formuladores em estruturar uma política pública (WINTER, 2006 *apud* BICHIR, 2020). Enquanto as contribuições da perspectiva *bottom-up* também são elencadas por alguns autores como desvantagens, afinal essa concepção dá demasiada ambiguidade a política, ao considerar o ambiente complexo que a mesma é executada, sendo uma metodologia indutiva sem embasamento em testes empíricos (HILL, 2005; WINTER, 2006 *apud* BICHIR, 2020).

Sendo assim, as duas perspectivas não são antagônicas e sim complementares para realmente compreender a execução de uma política pública.

Procurando expandir a forma de analisar tal fase do ciclo de políticas públicas, nos anos 1990 a preocupação dos estudos são os modelos sintéticos, que entendem que o processo de decisão é contínuo e envolve os resultados possíveis das políticas públicas. Os estudos desenvolvidos a partir desta perspectiva podem ser considerados da terceira geração.

Modelos que integram características de ambas perspectivas foram desenvolvidos que conciliaram o processo de conflito com a ambiguidade exposta, como o concebido por Winter (2006 *apud* BICHIR, 2020, p. 30):

> Nesse modelo, considera-se que a implementação necessariamente afeta os resultados de uma política, sendo fundamental analisar os comportamentos organizacionais e interorganizacionais, os dilemas de cooperação e coordenação, o compartilhamento de sentidos, os recursos e objetivos, bem como o comportamento dos burocratas de nível de rua – uma vez que as interações desses burocratas com o público das políticas também afetam os resultados das políticas.

A título de exemplo, o modelo de Matland (1995 *apud* LOTTA, 2019) se dispõe a compreender a ambiguidade e conflito como formas de predizer ações. Ou ainda o Modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon (MENEZES 2015), se centra na dinâmica das ideias, e possui uma dinâmica distinta dos outros modelos de análise de políticas públicas ao perceber que a mudança da agenda governamental acontece pela convergência entre fluxos distintos e independentes.

A quarta e última geração de estudos é manifestada pela influência de outros campos como a Sociologia e a Ciência Política, bem como temas sobre a ação estatal pós reformas de Estado (explicar um pouco sobre as reformas que se refere) A ideia de governança também é presente nas considerações dos autores, e a relação entre instituições, atores e sistemas de coordenação, entre outros (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991 *apud* LOTTA, 2019).

O pressuposto contemporâneo no campo de estudos sobre a implementação de políticas públicas é a continuidade do processo decisório que perpassa as fases de formulação da política, sendo complexos em diferentes concepções. Sendo assim, o cerne da questão é quem determina sobre cada coisa e quais escolhas podem ser rescindidas, modificadas ou minimamente questionadas (LOTTA, 2019). Tais decisões podem ser tomadas em diferentes processos

decisórios, sendo em múltiplas camadas (*multi-layering*) envolvendo muitas negociações visto abranger mandato de decisão, como o fato de entes federados terem autonomia sobre algumas questões e seguirem a hierarquia em outras, processos a serem analisados na fase de implementação; ou múltiplos níveis (*multi-level*) que consiste em decisões tomadas em diferentes níveis hierárquicos, com ações coordenadas para controle e/ou incentivos por parte dos superiores (HILL; HUPE, 2003 *apud* LOTTA, 2019). Considerando a complexidade das instituições se dá a possibilidade de as decisões serem tomadas em níveis ou camadas diferentes, com autonomia ou seguindo a hierarquia do ente federado em questão, o olhar do analista deve classificar a resolução de acordo com seu tipo e como se deu tal processo.

No contexto brasileiro, os estudos sobre a implementação de políticas públicas iniciaram no fim dos anos 1970, em situação de transição de ditadura e democracia e as reformas políticas decorrentes da mesma. A criação de instrumentos de proteção social visando mitigar a desigualdade presente no país era a inspiração dos estudiosos em uma perspectiva *top-down* (BICHIR, 2020).

Segundo Bichir (2020), estudos sistemáticos sobre a etapa da implementação começaram a partir do início dos anos 2000, tendo como perspectiva geradora a busca pelo erro, ou melhor, compreender o porquê a política pública colocada em prática possui variações de metodologia e instrumentos da política colocada no papel. Tal linha de pesquisa desconsiderava a cadeia de atores e possíveis consequências e/ou situações esquecidas durante a formulação, tendo como cerne a busca por um culpado.

> Esses estudos, portanto, ignoravam as recomendações de Arretche (2001): é ingênuo esperar que não exista distância entre formulação e implementação; se levamos a sério a ideia de que a implementação provoca uma cadeia de decisões e transformações, realizadas por atores distintos daqueles envolvidos com a formulação da política, mais profícuo torna-se o estudo dos motivos e das consequências dessas transformações (BICHIR, 2020, p. 25).

Menicucci (2018 *apud* BICHIR, 2020) afirma que o referencial teórico brasileiro em seus estudos falhava em delinear estratégias de pesquisas adequadas, bem como definir as dimensões a serem consideradas como objeto de estudo. Felizmente, avanços foram feitos ao se reconhecer os diferentes elementos que

podem prejudicar a implementação de uma política pública, como os arranjos feitos entre esferas federativas e/ou seus atores, dimensões técnicas ou a burocracia em si.

Estudos desenvolvidos a partir da década de 2010 mostraram-se como um guarda-chuva, acolhendo em si diferentes eixos a serem considerados durante essa fase do ciclo de política pública, como os arranjos desenvolvidos entre as esferas federativas, a autonomia decisória municipal e estadual, as dimensões formais e informais presentes em uma federação tripartite, os limites impostos pela distância entre a capital e os municípios, os diferentes atores envolvidos e seus níveis de autoridade (ARRETCHE, 2009; 2012; ABRUCIO, 2005; GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2014; BICHIR, 2011; FRANZESE E ABRUCIO, 2013; BICHIR, BRETTAS E CANATO, 2017; GRIN E ABRUCIO, 2017; LOUREIRO, ABRUCIO E PACHECO, 2010 *apud* BICHIR, 2020). A princípio os estudos conduzidos mantiveram a perspectiva *top-down*, mais recentemente houve uma abertura maior a pesquisas na linha *bottom-up* e a discricionariedade dos burocratas (LOTTA, 2019).

> Esse amadurecimento decorre tanto do desenvolvimento de estudos analiticamente orientados, que adaptam modelos analíticos internacionais e/ou produzem novas lentes – a exemplo da proposta contida em Lima e D'Ascenzi (2013) –, quanto da consideração das especificidades da implementação de políticas públicas no contexto brasileiro (BICHIR, 2020, p. 36).

O estudo sobre a implementação de políticas públicas no Brasil nasceu com o intuito de reduzir a desigualdade social e suas consequências maléficas, o mesmo foi lapidado nas mãos de pesquisadores e hoje é capaz de não apenas mostrar possibilidades de mudança no quadro nacional, como de apontar as causas e tendências da desigualdade, instrumentos de ação e atores mobilizadores de mudanças (BICHIR, 2020).

O capítulo seguinte começa a imersão na política, uma vez que se explica seu histórico e forma de implementação, se definem seus atores e público, bem como diretrizes e objetivos. Espera-se que o leitor seja capaz de compreender a funcionalidade do programa.

4. A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A COVID-19

A estrutura da política pública de educação varia de um país para outro, desde suas modalidades ou níveis estabelecidos, bem como programas diversos que podem ser incluídos dentro da pasta. Para que se compreenda o caso brasileiro da política pública do PNAE, neste capítulo discorre sobre a legislação que orienta a educação e seus níveis, bem como se estrutura o programa em contexto regular e pandêmico.

No Brasil, a estrutura educacional é organizada pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96.

A CF em seu art. 205 estabelece a educação como dever do Estado e da família com o objetivo do pleno desenvolvimento do cidadão e sua habilitação ao mercado de trabalho. O art. 206 da mesma Lei garante a educação nacional os princípios de igualdade, pluralismo de ideias, valorização profissional, qualidade e gratuidade (BRASIL, 1988).

A LDB assegura os mesmos princípios da lei supracitada em seus primeiros artigos, bem como define os níveis de educação e sua obrigatoriedade. De acordo com o art. 4, a educação básica obrigatória e gratuita ofertada pelo Estado é organizada em educação infantil para crianças de até 05 anos de idade; ensino fundamental dividido em duas etapas, a primeira para alunos de 06 a 10 anos, e a segunda para educandos de 11 a 14 anos; e ensino médio para adolescente de 15 a 17 anos (BRASIL, 1996).

Sua prestação pública é organizada em regime de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1996):

- Ao município compete a prestação da educação infantil e primeiros anos do ensino fundamental;
- Fica incumbido aos estados fornecer a segunda etapa do ensino fundamental e médio;
- A União compete ofertar ensino superior e técnico que não compreende a educação básica obrigatória.

A política pública da educação brasileira possui dentro de sua pasta uma gama de programas que visam garantir sua qualidade e permanência do aluno, como os descritos no art. 4º da LDB (1996):

> VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

Cada um desses programas tem importância singular na vida educacional dos estudantes brasileiros. Dentre todos, o escolhido como objeto de pesquisa é o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujo marco legal é a Lei nº 11.947/2009.

4.1 A ESTRUTURA DO PNAE

As políticas públicas de alimentação escolar se delinearam tarde no Brasil, a princípio as iniciativas eram voluntárias e isoladas. Coimbra (1982 *apud* FIALHO, 1993), destacou que em 1908 a Maçonaria doava alimentos a escolas de Corumbá e Campo Grande no Mato Grosso.

De acordo com Siqueira e Peixinho (2021), o que influenciou a entrada de políticas alimentícias no Brasil foi a fome agravada pelas duas Guerras Mundiais, e de como a mesma compromete o desenvolvimento do indivíduo já nos primeiros anos de vida.

> O mundo começava a sentir as pressões dos fatos, em que milhões de pessoas morriam por subnutrição devido à escassez de alimentos. O fato de que cerca de dois terços da humanidade viviam num estado permanente de fome, começou a incomodar os governantes, políticos, grandes empresários principalmente aqueles que exploravam nações inteiras para garantir a exportação dos alimentos produzidos no país, com receio de ver os seus lucrativos negócios desabarem (PEIXINHO, 2011, p. 32).

Ainda segundo as autoras, a preocupação com melhorias de condições de saúde nutricional foi levada a cabo por Vargas que utilizou a merenda escolar como estratégia para mitigar os problemas relativos à desnutrição e à fome.

Na década de 1940, foi criado o Instituto Nacional de Nutrição, para defender a alimentação escolar, porém não foi concretizado por falta de recursos financeiros. Na mesma época, estados e municípios mais abastados passaram a se responsabilizar em fornecer alimentação escolar em sua rede de ensino, preocupados com a desnutrição infantil (FNDE, 2008).

Em 1954 foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que foi possível com o apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi). Este Plano

estruturava um programa nacional de merenda escolar em todo o território nacional, de responsabilidade pública, que foi instituído como Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955.

> Nos municípios participantes do Programa era instituído o cargo de monitora, ocupado por mulheres encarregadas de percorrer as cidades com a função de orientar as professoras quanto à preparação, distribuição, controle e demais atividades relacionadas à merenda (SIQUEIRA, PEIXINHO, 2021, p. n).

Com a redução de doações internacionais se fez necessário a criação de uma nova estratégia e desenho para a política, que em 1965 passou a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) com a inserção do Programa de Almoço Escolar (PAE), que almejava oferecer todos os nutrientes necessários durante 176 dias letivos (MARQUES, 1954 *apud* SIQUEIRA, PEIXINHO, 2021).

Quadro 1 - Histórico inicial do PNAE

ANO/ DÉCADA	GOVERNO	ACONTECIMENTO	LEGISLAÇÃO
1930	Getúlio Vargas Governo Provisório	Golpe de 1930. Inquéritos nutricionais feitos por Josué de Castro - reconhecimento do problema de saúde pública no Brasil. Primeiras ações governamentais direcionadas à alimentação e nutrição no Brasil.	-
1940	Getúlio Vargas Estado Novo	Embrião do atual PNAE. Instituto Nacional de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação ao escolar.	-
1950	Eurico Gaspar Dutra	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no interior do qual se estruturou o Programa Merenda Escolar.	
1955	João Café Filho	Instituição da Campanha de Merenda Escolar. Distribuição de gêneros para municípios carentes, através de recursos principalmente de organismos internacionais.	Decreto n. 37106 de 31 de março de 1955
1956	João Café Filho	Passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional.	Decreto n. 39.007 de 11 de abril de 1956
1965	Humberto de Alencar Castelo Branco	Altera-se o nome para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Surgem diversos programas de ajuda americana: Programa Alimentos para a Paz, financiado pela USAID; o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial de Alimentos, da FAO/ONU.	Decreto n. 56.886 de 20 de setembro de 1965

Fonte: BRASIL, 2014, p. 54.

Segundo Peixinho (2011), a política pública consistia até dado momento em doações e convênios internacionais, subvenções do governo local para escolas com altos índices de desnutrição.

> Esses organismos [internacionais] se encarregavam de distribuir leite em pó, margarina e cápsulas de vitaminas a crianças, nutrizes e gestantes e outras iniciativas de assistência infantil, como melhoria de hospitais, vacinas, campanha de educação e saúde para mães e outros.
> Outras organizações das Nações Unidas se encarregavam de escoar os excedentes agrícolas de países como Canadá e Estados Unidos para diversos países pobres, inclusive o Brasil.
> [...]
> Concomitantemente, surgiram programas de ajuda americana, entre os 40 quais se destacavam: “Alimentos para a Paz”, financiado pela USAID; o “Programa de Alimentos para o Desenvolvimento”, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar pelo “Programa Mundial de Alimentos”, da FAO/ONU. Neste período eram enviados para as escolas dos municípios e estados considerados mais carentes de recursos financeiros, gêneros alimentícios para a distribuição aos escolares do que hoje é intitulado de ensino fundamental (7 a 14 anos) (PEIXINHO, 2011, p. 39 - 40).

A nomeação PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, veio em 1979, com objetivo de lutar contra a desnutrição infantil até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 208, inciso VII coloca como direito aos alunos do ensino fundamental sendo de competência do Estado (União, estados, Distrito Federal e municípios).

A influência de atores para mudanças na formulação e implementação de uma política pública pode ser observada na história do PNAE:

> A influência dos profissionais de nutrição no período que antecedeu a reforma da CF foi marcante na defesa de um programa de alimentação escolar que primasse mais pela qualidade nutricional, incluindo incremento da aquisição de gêneros *in natura*, provenientes de produtores locais. [...] Notadamente, as posições defendidas pelos profissionais, à época, impulsionaram as discussões e propostas de mudanças por parte dos gestores do programa, uma vez que era impossível conciliar tais diretrizes com um modelo de gestão centralizado, que privilegiava a aquisição de produtos industrializados (SIQUEIRA, PEIXINHO, 2021, p. n).

Em 1994, iniciou-se o movimento de descentralização da política com a Lei nº 8.913/94 que celebrou a realização de convênios com municípios por livre adesão. A descentralização foi consolidada com a Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, momento em que o gerenciamento do programa já estava sob o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O orçamento para a compra de gêneros alimentícios passou a ser encaminhado às Secretarias de

Educação estaduais e municipais de forma automática usando como base de cálculo o número de matrículas do ano anterior nas instituições de ensino (SIQUEIRA, PEIXINHO, 2021).

Atualmente, de acordo com a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, o PNAE oferta refeições que cubram o mínimo das necessidades nutricionais diárias dos estudantes durante o período que estão na escola, e assim, possa melhorar o crescimento biopsicossocial e rendimento escolar, oportunizando a comunidade escolar a formação de hábitos alimentares saudáveis para que tenham controle de sua saúde.

Conforme seu Marco Legal, 30% dos recursos financeiros do programa devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas ou quilombolas, cumprindo o objetivo de dinamizar a economia local e gerar emprego e renda. Além de respeitar hábitos e costumes alimentares locais na construção de seus cardápios.

A autarquia do governo federal responsável por repasses de recursos financeiros em caráter suplementar é o FNDE. Também é o responsável pelas normas estabelecidas ao programa, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação. Mantendo uma rede de parceria com Entidades Executoras – Eexs (secretarias estaduais e distritais de educação, prefeituras e escolas federais), órgãos de controle interno como a Controladoria-Geral da União (CGU), e controle externo, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público (FNDE, 2014).

As Eexs devem anualmente prestar contas por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) – Contas Online. Ali, informam usando documentos as despesas e todos os gêneros alimentícios adquiridos, como cardápios usados, notas fiscais e recibos, comprovante de entrega de alimentos nas escolas, extratos bancários com as operações efetuadas na conta do PNAE, e documentos de processos licitatórios, como editais, contratos e comprovantes de pagamento.

Também, como forma de controle social e prestação de contas, há o CAE – Conselho de Alimentação Escolar, espaços públicos onde a comunidade em geral pode participar na gestão de políticas públicas, permitidos pelo texto da Constituição art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 227, § 7 (BRASIL, 1998).

O orçamento do programa está assegurado na recursos financeiros da União, provindo do Tesouro Nacional. A transferência financeira é realizada de fevereiro a novembro em dez parcelas mensais, para uma conta aberta pelo FNDE.

O dado efetuado para calcular o repasse de recursos do FNDE, é o número de alunos registrados no Censo Escolar no ano anterior ao do atendimento, sendo: nº de alunos declarados X valor *per capita* definido pela autarquia X 200 dias de atendimento (fórmula VT= A x C x D).

Tabela 1 - Evolução dos valores per capita repassados às Eexs por modalidade de ensino e período de permanência nas instituições públicas

Modalidade de ensino	Período de permanência na escola	Ano												
		1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1012	2013	2016	2017
Ensino fundamental	Turno parcial	0,13	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,30	0,30	0,30	0,30	0,36
Ensino médio	Turno parcial	-	-	-	-	-	-	-	-	0,30	0,30	0,30	0,30	0,36
EJA	Turno parcial	-	-	-	-	-	-	-	-	0,30	0,30	0,30	0,30	0,32
Pré-escola	Turno parcial	0,06	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,30	0,50	0,50	0,50	0,53
Creche	Turno parcial	-	0,18	0,18	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,60	1,00	1,00	1,00	1,07
Indígena	Turno parcial	-	0,34	0,34	0,34	0,44	0,44	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60	0,60	0,64
Quilombola	Turno parcial	-	-	-	0,34	0,44	0,44	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60	0,60	0,64
Atendimento Educacional Especializado	Turno parcial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,50	0,50	0,53
Mais Educação	Turno integral	-	-	-	-	-	-	0,66	0,66	0,90	0,90	0,90	0,90	1,07
Tempo Integral	Turno integral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,00	1,00	1,07
Ensino Médio em Tempo Integral	Turno integral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,00

FONTE: Tabela adaptada de Siqueira e Peixinho, 2021.

Desde 2017 até o ano de 2022, os valores não foram atualizados de acordo com a inflação, permanecendo os mesmos (FNDE, 2022).

Ao envolver todos os entes federados (União, Distrito Federal, estados e municípios), cumpre o objetivo de descentralização de responsabilidades de execução ao redistribuir os recursos. Também dá à sociedade civil a responsabilidade de realizar o controle social e acompanhamento do programa, por meio do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

O PNAE atende estudantes matriculados na educação básica pública (educação infantil, ensino fundamental I e II, ensino médio, e a educação de jovens e adultos), com objetivo de atender as necessidades nutricionais diárias no período em que estão na escola.

Para alunos matriculados na educação básica em período parcial, deve atender 20% das necessidades nutricionais diárias, se em período integral 70%. Já

para matriculados em período parcial em escolas em comunidades indígenas ou localizadas em áreas remanescentes de quilombos, atender 30% de suas necessidades nutricionais diárias.

Para creches em período parcial 30%, em período integral 70% ou localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos.

Os textos legais que sustentam e garantem a alimentação escolar e colocam como responsável os entes federados, são as seguintes: Constituição Federal art. 208 e 211; LDB Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001; Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006; Resolução nº 32 do Conselho Deliberativo do FNDE, de 10 de agosto de 2006, e alterações (FNDE, 2008).

4.2 A PANDEMIA DA COVID-19

Os coronavírus da família Sars são velhos conhecidos do ser humano, tendo sua propagação comumente no continente asiático. Em 2019 um novo tipo, a SARS-CoV-2, foi identificado na China e rapidamente se espalhou para o mundo no decorrer de 2020 na forma da doença Covid-19. Essa doença surge em forma de gripe causadora de infecção respiratória aguda, tendo alto nível de dispersão e mortalidade (OPAS, 2020).

Visto seu alto nível de infecção, que pode se dar por contato direto e indireto por proximidade com indivíduos infectados ou por objetos e superfícies contaminadas, recomenda-se como método de prevenção o distanciamento de no mínimo 1 metro entre indivíduos, a constante higienização das mãos e do ambiente, o uso de máscaras de camada dupla cobrindo nariz e boca, bem como evitar a circulação em locais públicos (OPAS, 2020).

No Brasil, a situação epidemiológica entre 2020 e 2021 foi:

> Com base nos dados diários informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES) ao Ministério da Saúde, de 26 de fevereiro de 2020 a 25 de dezembro de 2021, foram confirmados 22.234.626 casos e 618.424 óbitos por covid-19 no Brasil. Para o País, a taxa de incidência acumulada foi de 10.500,1 casos por 100 mil habitantes, enquanto a taxa de mortalidade acumulada foi de 292,0 óbitos por 100 mil habitantes (MS, 2021, p. 7)

Considerando que uma das medidas preventivas de contágio é o distanciamento social, o MEC decidiu suspender as aulas presenciais em território nacional por meio da Portaria nº 343 que autorizou em caráter excepcional a substituição da educação presencial por atividades a distância que utiliza-se de meios e tecnologias de informação e comunicação (TIC's). No município de Medianeira optou-se pela impressão e entrega semanal de atividades referentes aos conteúdos que cada turma da educação infantil e ensino fundamental I.

4.3 A EXECUÇÃO DO PNAE DURANTE A PANDEMIA

Uma vez que os estudantes não frequentavam a instituição de ensino presencialmente, a alimentação escolar não estava sendo vivenciada. Para garantir o direito à alimentação e o cumprimento das diretrizes e objetivos do PNAE, a Lei nº 13.987 de 2020 autorizou em caráter excepcional que o orçamento do programa fosse utilizado para a compra de gêneros alimentícios e entrega aos tutores dos alunos das escolas públicas de educação básica.

Visto a descentralização da política, cada município ou unidade federativo organizou a entrega das cestas alimentares a sua necessidade. Na cidade do presente estudo de caso, Medianeira-PR, a entrega se deu através de cestas básicas compradas com recurso municipal, e complementadas com produtos da agricultura familiar que já haviam sido adquiridos com orçamento proveniente do PNAE. A legislação que fundamentou tal ação, foi o Decreto Municipal 111/2020, de 24 de março de 2020; embasado no Ofício MP nº 142/2020, de mesma data, que orientava que o público alvo deveriam ser famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único (CadÚnico)[4].

Os gêneros alimentícios presentes nas cestas básicas foram definidos pela nutricionista municipal visando a composição de um cardápio variado e saudável, contendo em geral: arroz, feijão, macarrão, ovos, leite, carne, hortaliças e verduras. Alunos com restrição alimentar, como intolerância à lactose ou alergia a glúten, receberam cesta adaptada à sua necessidade.

[4] O CadÚnico é a soma de informações de renda das famílias brasileiras em situações de extrema pobreza e pobreza, com tais dados a Administração Pública é capaz de implementar políticas públicas que visam a melhoria de vida. Fazem parte deste cadastro os núcleos familiares que possuem como renda: meio salário mínimo por pessoa, e/ou três salários mínimos de renda mensal total (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2022).

A entrega dos mesmos foi feita mensalmente na instituição de ensino em que o discente estava matriculado, pelas mãos do corpo docente. Apesar de um dos princípios do programa ser a universalidade de atendimento, nesta cidade optou-se pela entrega das cestas a uma parcela da comunidade: famílias inscritas no Cadastro Único e assim consideradas em situação de vulnerabilidade.

O próximo ponto discorre sobre a realidade socioeconômica da comunidade da Escola Municipal João Guimarães Rosa, questão de vital importância para se compreender a relevância do PNAE no dia a dia dos discentes.

5. A COMUNIDADE DA ESCOLA JOÃO GUIMARÃES ROSA

A fim de delimitar a pesquisa de estudo de caso e visto o estado de pandemia persistir, optou-se pela realização de análise de apenas uma escola municipal. A instituição escolhida se localiza em Medianeira no oeste paranaense e é intitulada Escola Municipal João Guimarães Rosa.

O município de Medianeira é considerado de pequeno porte, contando com cerca de 41.830 habitantes segundo o último censo do IBGE (2010). Sua economia é majoritariamente industrial, com indústrias como Frimesa, Cooperativa Lar, Ninfa e CGS Móveis.

A área urbana do município é dividida em 12 bairros com diferentes situações socioeconômicas. A escola objeto de estudo de caso, se localiza no Bairro Frimesa formado a partir de loteamento criado para atender os funcionários da Indústria Frimesa na década de 1970.

A instituição de ensino começou a atender a população do loteamento de trabalhadores e do Bairro Jardim Irene em 1977, em prédio cedido pela Indústria que então se chamava SUDCOOP (Cooperativa Central Agropecuária Sudoeste). Do início de seu funcionamento até 1982 a mesma era mantida com recursos da Prefeitura Municipal, sendo transferido tal responsabilidade financeira a SUDCOOP em 1984 pela Resolução Municipal nº 2.917/82.

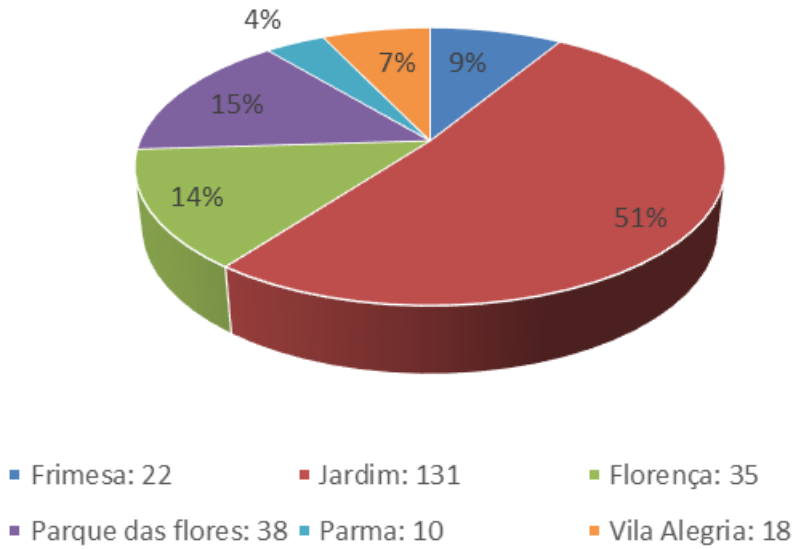
Em 1988 a escola volta a ser de responsabilidade financeira do Município e cria sua APMF (Associação de Pais, Mestres e Funcionários), inscrita no CGC/MF nº 81503542/0001-89 e Conselho Escolar.

Atualmente a escola possui cinco salas de aula, uma sala para o atendimento da Recuperação de Estudos, um espaço físico para sala de informática, uma sala de professores e coordenação, uma sala para secretaria e direção, dois banheiros comuns, um banheiro adaptado e de utilização dos funcionários, uma cozinha e uma lavanderia.

Segundo o Projeto Político Pedagógico[5] (PPP, 2019), a clientela atendida reside majoritariamente no Bairro Jardim Irene e seus loteamentos adjacentes (Florença, Parque das Flores, Parma e Vila Alegria), e do Bairro Frimesa.

[5] O Projeto Político Pedagógico é um documento presente em todas as instituições de ensino do país, definido no art. 12 da LDB (BRASIL, 1996). Tem como objetivo embasar o trabalho pedagógico, definir as concepções de ensino e aprendizagem, metas e objetivos, bem como a metodologia a ser aplicada

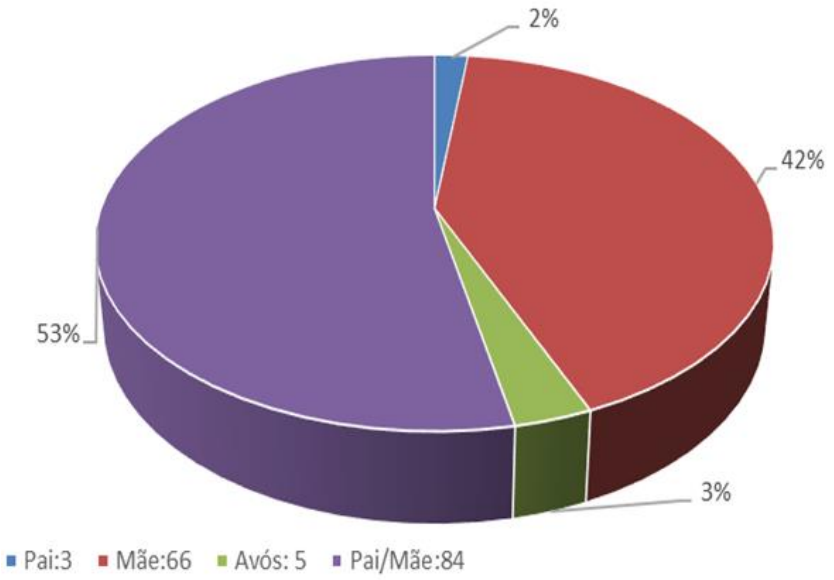
Gráfico 1 – Bairro em que residem os discentes



FONTE: Gráfico adaptado pela autora (PPP, 2019, p. 9).

Quanto aos responsáveis dos alunos, destaca-se a estrutura familiar composta por casais de indivíduos que se identificam exercendo papel de pai e mãe.

Gráfico 2 – Papel familiar em que se identifica o responsável pelo discente

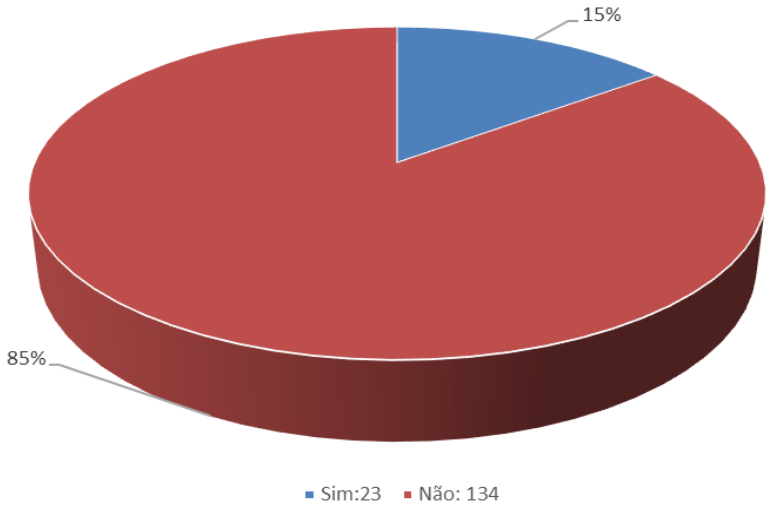


FONTE: Gráfico adaptado pela autora (PPP, 2019, p. 10).

durante as aulas. O PPP é construído junto à comunidade escolar incorporado em uma Gestão Democrática, relevando o projeto educacional aspirado pela sociedade. No documento encontra-se o histórico da instituição; descrição de sua estrutura física; a apresentação da situação socioeconômica da comunidade escolar; a forma de organização do trabalho pedagógico; como se orienta a gestão escolar; a concepção de educação, discente, comunidade e aprendizagem; e o método e metodologia orientadores do processo educacional.

O programa de transferência de renda Bolsa Família destinado a famílias com renda baixa, se faz presente na comunidade escolar:

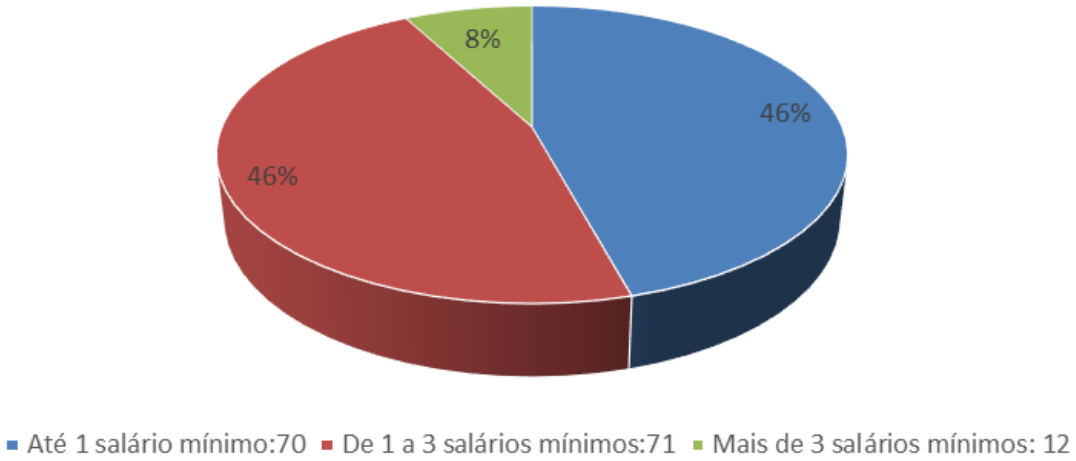
Gráfico 3 – Quantidade de famílias da comunidade escolar que estão inscritas no programa Bolsa Família



FONTE: Gráfico adaptado pela autora (PPP, 2019, p. 12).

Que faz entender que parte das famílias ou são extremamente pobres (com renda mensal de até R$ 89,00 por pessoa) ou pobres (com renda mensal de R$ 89,01 a R$ 178,00 por pessoa), para serem atendidas pelo Bolsa Família (MDS, 2020). Quando questionados sobre o valor de sua renda, a maioria das famílias afirmou receber de 1 a 3 salários mínimos como renda familiar total:

Gráfico 4 – Renda familiar mensal declarada



FONTE: Gráfico adaptado pela autora (PPP, 2019, p. 14).

Em suma, pode-se presumir que em geral a comunidade escolar possui baixa renda[6] tendo o PNAE como instrumento de complementação da alimentação das crianças atendidas na instituição de ensino municipal.

O sexto capítulo desta pesquisa traz os dados levantados durante as entrevistas com gestoras municipais de diferentes departamentos. Neste ponto, se considera a perspectiva das burocratas na implementação do programa em contexto regular e pandêmico, utilizando como embasamento para a análise a concepção de avaliação *bottom-up*, e de análise de conteúdo de Sampaio (2017).

[6] De acordo com Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), famílias de baixa renda recebem até meio salário mínimo por pessoa (R$ 519,50), ou possuem uma renda familiar total de até três salários mínimos (R$ 3.117,00), de um salário total de R$ 1.039,00 – valor de 2020 (SEDES, 2022).

6. A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE

A análise da execução do programa em 2020 se deu através de entrevistas realizadas com a gestora escolar, coordenadora da alimentação escolar municipal e nutricionista. Cada burocrata em seu cargo desempenhou e desempenha papel importante na implementação do PNAE a nível municipal.

O roteiro semiestruturado utilizado nas entrevistas se dividiu em três blocos de questões: perfil profissional, a implementação do programa, e PNAE durante a pandemia. Com tal organização se cumpriu o objetivo de compreender como o programa funciona/funcionou em período regular e pandêmico.

6.1 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

O perfil de cada burocrata entrevistado foi traçado no primeiro bloco de questões, sendo codificado no quadro a seguir. Em vistas de preservar o anonimato das entrevistadas, assume-se **N** para nutricionista, **C** para coordenadora de alimentação escolar e **G** para gestora escolar:

Quadro 2 – Perfil das entrevistadas

Participante	Cargo	Formação	Tempo de serviço	Tempo em função da implementação do programa	Vínculo com a Prefeitura Municipal
N	Nutricionista	Recursos Humanos	10 anos	10 anos	Concursada
C	Coordenadora da Alimentação Escolar	Nutrição	13 anos	9 anos	Concursada
G	Gestora escolar (diretora eleita)	Pedagogia	23 anos	4 anos	Concursada

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Como pode-se perceber, todas as entrevistadas possuem um tempo considerável como servidoras públicas concursadas, o que pode-se inferir que

possuem experiência prática na implementação de políticas públicas municipais. Vale lembrar que o cargo de Coordenadora da Alimentação Escolar é de Função Comissionada, enquanto o de Gestora Escolar é de mandato eletivo com duração de 2 anos, passível de reeleição por mais dois. Enquanto a função da nutricionista é um cargo público obtido por meio de concurso específico.

6.2 CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE

Após a leitura reflexiva (a que me permite compreender para então emitir considerações) da transcrição das entrevistas (SABINO, 2008), e observação da técnica de análise de conteúdo relatada no capítulo de metodologia, construiu-se duas categorias centrais que consistem no cerne do assunto tratado na pesquisa: a implementação, e subcategorias correspondentes a tópicos levantados sistematicamente pelas entrevistadas.

Considerou-se o âmago da pesquisa, uma vez que a mesma se centra na fase de implementação de política pública, como descrito no capítulo 3. E, visto que, a implementação do programa em análise se deu de maneiras distintas em momentos com necessidades diferentes:

- Período Regular: a política pública do PNAE foi desenhada para ser executada na rede pública de ensino presencial;
- Período Pandêmico: a pandemia da Covid-19 no ano de 2020 suspendeu as aulas presenciais em todo território nacional, impondo uma mudança na execução do PNAE, para que seguisse em execução nos lares dos discentes de baixa renda.

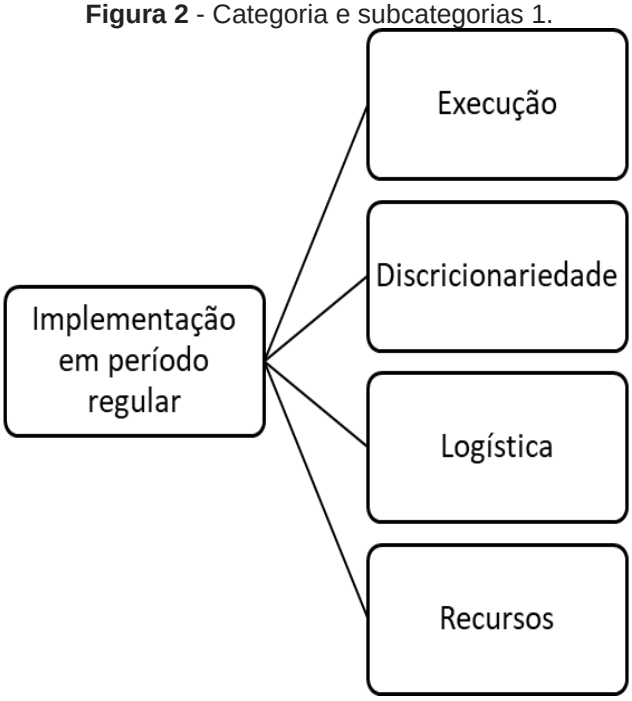
Julga-se necessário tal diferenciação e análise de implementação em ambos contextos, buscando demonstrar a importância da política pública de alimentação escolar para a segurança alimentar dos discentes da educação básica pública brasileira.

A definição das categorias e subcategorias se deu pela leitura referencial teórico, que discorre sobre o ciclo da política pública, e suas necessidades na fase de implementação. Isso, tornou possível identificar nas falas das entrevistadas pontos importantes na etapa de implementação do PNAE tanto em período regular quanto pandêmico.

6.1.1 Análise da implementação do PNAE em período regular

As subcategorias definidas buscam apontar etapas e processos relevantes na implementação do programa. Dessa forma, considerou-se: a execução da política, com uma perspectiva *bottom-up* que avalia a execução da política na perspectiva do burocrata de rua, visto que as entrevistadas são burocratas de baixo escalão; como os burocratas de rua usam de sua discricionariedade, uma vez que a possuem *"porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados"* (LIPSKY, 2019, p. 59); qual a logística envolvida na entrega e preparo da merenda escolar, logo que esta depende de diferentes atores (LOTTA; VAZ, 2011); e qual impacto dos recursos no programa.

Figura 2 - Categoria e subcategorias 1.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

A primeira subcategoria é "execução", como descrito anteriormente, o PNAE possui legislação e diretrizes que determinam sua execução. O que se considera de grande importância segundo as entrevistadas: "[...] a comunidade da Escola é uma comunidade muito carente, muitas crianças se alimentam de forma adequada somente na escola" (Entrevistada G). Se mostrando como instrumento de garantia ao direito de alimentação: "[...] na parte de segurança alimentar e nutricional ele acaba sendo um amparo muito importante, independente da origem da criança" (Entrevistada N).

A primeira subcategoria se refere à *"execução"*, ou seja, como é organizada a realização do programa e o papel de cada um. Aqui se percebeu a convergência de fala entre as entrevistadas, a respeito do cardápio e sua flexibilidade, a fiscalização na entrega dos alimentos, e o trabalho burocrático de realização de licitações para compras.

É interessante notar que o município de Medianeira, possui função de confiança dentro da SMEC em colaboração com a nutricionista para a organização do PNAE. Segundo as entrevistadas, em outros municípios da região, a Coordenação da Alimentação Escolar fica a cabo de *"[...] algum setor administrativo ou é feito pelo nutricionista" (Entrevistada C).* O que poderia dificultar a prestação de contas, uma vez que um setor que está distante da aplicação da política não necessariamente teria conhecimento de situações adversas, como: "*[...] às vezes acontece de estar na licitação alface e não ter. Sabemos o porquê, houve uma seca, os agricultores perderam produção e etc. Agora o pessoal lá de Contabilidade não sabe, então se eles fazem a prestação de contas, precisam buscar essa informação" (Entrevistada C).* Percebe-se então, a importância da organização do quadro de funcionários para a melhor execução das políticas municipais.

De acordo com a entrevistada N, o trabalho começa na identificação dos produtos da agricultura familiar e culinária local para a construção do cardápio, que respeite as diretrizes do programa de estimular não somente hábitos alimentares saudáveis, mas também a economia regional.

> [...] a nutricionista tem o papel de ser o elo de ligação entre os agricultores familiares e a alimentação escolar. Realizamos uma pesquisa sobre o que é produzido no município, na região, para que em cima disso se construa o cardápio. Isso faz com que haja estímulo para que permaneçam no campo, é um dinheiro que fica no município (Entrevistada N).

Em seguida, a Coordenadora da Alimentação Escolar verifica o orçamento disponível para a realização da licitação e compra dos gêneros alimentícios, também fica a cargo de criar o roteiro de entregas, controle de estoque e prestação de contas ao governo federal. Enquanto à nutricionista fica a responsabilidade da construção do cardápio mensal com os alimentos comprados da agricultura familiar e licitados respeitando as necessidades nutricionais dos alunos – hábitos alimentares culturais, alergias e intolerâncias –, bem como a formação das merendeiras.

> [...] Aqui se verifica os alunos com necessidades alimentares especiais, faz avaliação nutricional, para entender quem é teu público: se é um público que tem uma característica nutricional mais “normal”, ou se está sendo encaminhado para uma desnutrição, ou pra famosa obesidade que está cada vez mais presente, fazendo o encaminhamento para nutricionista se necessário (Entrevistada N).

O controle social também se faz presente na execução da política a nível municipal, com o CAE que é composto por representantes da Administração Municipal, tutores de alunos, funcionários, membros da comunidade como representantes de denominações religiosas e sindicatos. De maneira periódica, os conselheiros se dividem entre as instituições de ensino municipais para visitas fiscalizando a infraestrutura e os alimentos.

Para que o aluno crie hábitos alimentares saudáveis se faz necessário a oferta e estímulo. Como detalhado por C, as merendeiras são orientadas a montar os pratos com um pouco de tudo o que foi preparado no dia, carboidrato, proteína, legumes, saladas; independente se a criança pediu por todos os gêneros. Fazendo assim, o discente tem contato com diferentes tipos de alimentos e pode experimentar quando se sentir confortável, e caso não queira um deles tem a liberdade de descarte.

A equipe docente cabe o papel de incentivadora, de forma transversal encontra-se no currículo o conteúdo de hábitos alimentares saudáveis que é trabalhado em sala de aula com o intuito de mostrar os valores nutricionais de diferentes alimentos, e a importância de seu consumo: “*[...] Por exemplo, o professor vai ensinar fração, podia pegar uma pizza, porém usa um bolo de laranja construído com os alunos”* (Entrevistada N). Os professores também possuem a liberdade de consumir o lanche dos alunos e motivar o consumo pelo exemplo. Outro detalhe que cabe aos educadores é a limitação de produtos como balas e pirulitos – que em outros tempos eram usados como forma de agradar os alunos –, a épocas festivas:

> [...] Bala e pirulito a criança têm acesso lá fora a qualquer momento, e a função da escola é ensinar, ensinar o que é certo e correto. [...] Então se a gente trabalha isso de vez em quando na escola, só em épocas festivas, a criança vai interiorizando aquilo e entendendo que não deve ser normal, não deve ser do dia a dia (Entrevistada C).

O recebimento dos alimentos se faz de acordo com cronograma estipulado entre Administração e fornecedor, a ser melhor explanado na subcategoria de logística.

O controle sanitário é realizado assim que o alimento chega na instituição de ensino, a embalagens dos produtos não perecíveis são verificadas se não foram violadas, e os hortifruti são lavados com solução sanitizante. Durante o preparo também há alguns cuidados: "*[...] existe a separação de utensílios pela origem dos alimentos para minimizar a contaminação cruzada, pelo contato de alimentos que sejam de grupos diferentes; elas precisam fazer o total cozimento de carnes e ovos, a gente não trabalha com nada de ovo cru, ou fritura"* (Entrevistada N). Devido a estrutura não comportar, os pratos não são assados, em geral são feitos ao molho.

A segunda subcategoria encontrada foi a *"discricionariedade"*, que consiste na liberdade de tomada de decisão que o burocrata possui para contornar obstáculos não previstos no desenho da política.

Durante a execução do PNAE percebe-se que as merendeiras possuem maior grau de discricionariedade, como dito anteriormente um cardápio é elaborado pela nutricionista e este deve ser seguido por todas as escolas, o mesmo considera as diretrizes do programa e o cronograma de entrega dos gêneros alimentícios. No entanto, nem sempre a entrega ocorre como o planejado: o fornecedor pode atrasar, não trazer toda a quantidade estipulada para o dia, ou o produto estar em más condições (avariado ou estragado): *"[...] A merendeira confere, e em caso de algo irregular chama a diretora para que a mesma dê como não recebido" (Entrevistada G).*

Em situações como estas, o procedimento padrão é: a mudança do cardápio, por um produto que há o suficiente para ser preparado; o registro em documento que o produto não chegou na quantidade determinada, para ser entregue e outro momento; e o não recebimento do produto avariado, que também é registrado em documento para entrega posterior.

Outra situação recorrente é a formação de um "estoque interno" na escola, de um produto não tão bem aceito pelos alunos. Quando isso acontece, a merendeira tem a discricionariedade de mudar o cardápio, e usar esse produto que estaria perto de vencer, por exemplo, em detrimento ao que está no menu do dia. *"[...] as merendeiras precisam justificar o porquê da mudança: porque não chegou o produto, porque não tem produto suficiente, porque tem outros que vão vencer e precisam ser usados primeiro"* (Entrevistada C).

As entrevistas consideram a discricionariedade das merendeiras de grande importância para o não desperdício de alimentos, cozinhando quantidade equivalente

ao número de alunos no dia: *"[...] elas são orientadas a fazer um levantamento de quantas crianças tem no dia, principalmente em dia que chove, véspera de feriado, volta de feriado, quando começa a esfriar, dias que muitos alunos costumam faltar"* (Entrevistada N). Bem como a aceitação dos alunos com a introdução de novos alimentos no cardápio, com a realização de testes de aceitabilidade.

O vínculo afetivo criado entre alunos e cozinheiras se demonstra de grande importância, uma vez que elas não percebem de primeira mão se houve alguma mudança no hábito alimentar das crianças, seja que está aceitando novos alimentos, seja porque está comendo menos *"[...] se é uma criança que sabem que come bem e não está comendo, já comunicam a coordenação, a direção, e muitas vezes acabam auxiliando a identificar uma situação que está acontecendo na casa do aluno"* (Entrevistada N). Também, torna possível reconhecer alunos que possuam alguma necessidade alimentar especial, como alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) que não se sentem confortáveis com determinados alimentos em seu prato.

A seguinte subcategoria identificada foi a *"logística"*. Como dito anteriormente, a logística de entrega dos alimentos é organizada pela Coordenadora de Alimentação Escolar: licitação, pregão eletrônico, rota de entrega e etc.

> O grande número de itens e a diversidade de fornecedores, somados à necessidade de impedir a deterioração e a falta de produtos, tornam mais complexos os processos necessários ao fornecimento de merenda escolar (LOTTA, VAZ, 2011, p. 126).

A entrega de alimentos é acordada com dia, hora, e gênero alimentícios a serem entregues em rota que contempla as 21 instituições de ensino, entre escolas e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) do município de Medianeira (PR). Com relação à escola objeto deste estudo, algumas condições são estabelecidas, como o uso de veículos refrigerados para a entrega de alimentos congelados; o entregador deve estar apresentável, bem como os produtos devem ser de qualidade sem embalagens avariadas ou produtos estragados; os gêneros alimentícios são entregues na porta dos fundos da cozinha evitando o cruzamento de fluxo. Quando um alimento chega em condições diferentes do combinado, a merendeira que faz a verificação tem a discricionariedade de aceitá-lo parcialmente ou negá-lo: *"[...] por exemplo, veio fruta verde, conforme a fruta e dia da semana pode aceitar porque vai dar tempo de amadurecer; agora veio um tomate podre, esse deve ser negado."* (Entrevistada N).

A organização do quadro de merendeira desde 2019 não fica a cargo da Prefeitura Municipal, a contratação de uma empresa terceirizada segundo as entrevistadas tornou o trabalho muito mais fácil: *"[...] se uma merendeira ficava doente, era eu e C que tínhamos que dar jeito de arrumar alguém para pôr no lugar, ou ir fazer o preparo de alimentos na escola. Hoje quem faz a substituição de funcionários é a empresa"* (Entrevistada N). Além disso, com a terceirização se tornou possível a realização de exames médicos periódicos e a uniformização das funcionárias, coisas não possíveis anteriormente.

A nutricionista e coordenadora ficam responsáveis pela verificação de estoques, infraestrutura das cozinhas, orientação e formação das merendeiras. Além de resolver situações como a falta de um produto em determinada escola pelo atraso de entrega por mudança de cardápio ou troca de produtos entre as escolas: *"[...] Muitas vezes aconteceu de C e eu sairmos daqui correndo, catar ingredientes de uma escola e levar pra outra, porque não tem nada ali que vai dar conta de fazer uma substituição"* (Entrevistada N).

A última subcategoria identificada é a de *"recursos*". Esse subconjunto ganhou relevância na análise, após a convergência de fala das três entrevistadas, ao identificar tal elemento como peça chave para a melhoria da execução do programa, tanto recursos financeiros, quanto de quadro de funcionários e de utensílios.

Segundo a Coordenação da Alimentação Escolar, pelo número de refeições produzidas, *"[...] mais ou menos 7 mil e 500 refeições/dia [...]"* (Entrevistada N), seriam necessários mais três nutricionistas no quadro técnico. Visto haver somente uma, esta se sobrecarrega com as obrigações burocráticas do cargo e fica incapacitada de realizar visitas técnicas às instituições de ensino como gostaria: *"[...] então muitas vezes a gente acaba não indo para as escolas, não fazendo o acompanhamento que seria necessário, em função de burocracia"* (Entrevistada C).

O financiamento do programa se dá de forma suplementada, como considerado anteriormente, o governo federal envia quantia estipulada por número de alunos e o município complementa. De acordo com as entrevistadas, o valor complementado pelo município é consideravelmente alto e tudo o que é capaz de desembolsar; no entanto, o valor recebido pelo governo federal está abaixo da inflação, estando defasado.

> Acabamos de montar um Pregão a ser publicado nos próximos dias, ele vai atender as escolas de março a outubro, e já foi comprometido 1 milhão e duzentos mil reais só de comida! Desse valor, vamos receber do governo federal cerca de 670, no máximo 700 mil, o restante que já vai dar em torno de 500 mil até outubro, e o que vamos precisar até dezembro, tudo o município vai ter que bancar. Além de pessoal, de gás, de equipamentos, utensílios, água, luz, telefone e etc (Entrevistada C).

De acordo com as entrevistadas, isso dificulta a oferta de alimentos diferenciados aos alunos, como a compra de carne bovina de 1ª ou a oferta de peixe, produtos para os alunos com necessidades alimentares especiais que são caros. É necessário ter em mente, que a execução do programa não é somente da compra alimentos, também há que comprar os utensílios para a preparação dos pratos; os insumos como água, luz, gás, fósforos, fogões e fornos; e realizar o pagamento dos funcionários envolvidos. Toda essa parte é paga exclusivamente pelo município. Segundo a coordenada, *"[...] se o governo federal mandasse orçamento suficiente para a compra dos gêneros alimentícios de qualidade e o município só custeasse o restante, já seria de grande valia".*

Pensamento compartilhado pela gestora escolar: *"[...] A questão é financeira, porque durante essa pandemia e no momento que o Brasil vem vivendo, os produtos tiveram um aumento considerável! E o valor que o município recebe, é um valor ilusório perante o preço dos alimentos".* A gestora escolar também levanta a questão da infraestrutura das escolas, além de não possuir equipamento apropriado para se realizar pratos assados *"[...] o espaço é muito pequeno, o lugar é muito quente, não tem ventilação adequada, os utensílios não são adequados, deveriam ser maiores."*

Conforme se pode observar na Tabela 2 no dia 20 de janeira de 2022 se realizou a compra de poucos utensílios a serem utilizados na preparação dos alimentos nas escolas, e o valor total da compra foi de R$ 5.737,60 pagos exclusivamente pelo município.

Tabela 2 – Demonstrativo de gastos

FORNECEDOR: SEDA FLORCOMÉRCIO DE UTILIDADES DOMÉSTICAS EIRELI CNPJ Nº: 05.777.506/0001-25							
LOTE	**ITEM**	**QUANT**	**UN.**	**DESCRIÇÃO**	**MARCA**	**VALOR. UNIT.**	**VALOR. TOTAL**
19	1	17	UND	PANELA NÚMERO 40 DE ALUMÍNIO BATIDO GROSSO, ALTA DURABILIDADE, CABO RESISTENTE, COM MEDIDAS APROXIMADAS: DIÂMETRO 40 CM, ALTURA 16,5 CM E CAPACIDADE 16 LITROS	Alumínios Almeida	199,00	3.383,00
22	1	288	UND	COLHER DE SOBREMESA ACO INOX	Simonnaggio	1,30	374,40
23	1	39	UND	COLHER PARA ALIMENTOS ACO INOX 31 CM	Util	10,00	390,00
26	1	33	UND	PEGADOR PARA SALADA EM INOX LONGO COM 18 CM	Fenima	13,90	458,70
28	1	216	UND	FACA DE MESA ACO INOX	Elite	3,90	842,40
32	1	98	UND	GARFO DE SOBREMESA ACO INOX	Elite	2,95	289,10
TOTAL							**R$ 5.737,60**

Fonte: Diário Oficial Eletrônico do Município de Medianeira, 2022.

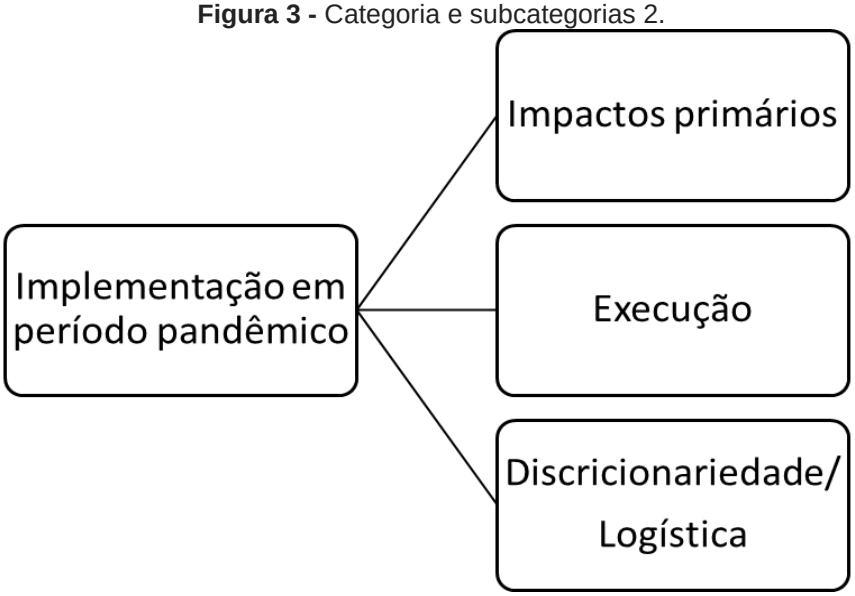
Com uma breve pesquisa no Diário Oficial Municipal encontra-se outras despesas com a compra de utensílios para a execução do PNAE com valores iguais ou maiores do que o apresentado na Tabela 2. Portanto, as entrevistadas apontam a necessidade de revisão orçamentária para melhor execução do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios de maior qualidade e diversidade, contratação de pessoal, melhoria da infraestrutura das instituições de ensino e compra de utensílios de culinária adequados.

6.1.2 Análise da implementação do PNAE em período pandêmico

A segunda categoria criada, a princípio, teria as mesmas subcategorias que a primeira. No entanto, entendeu-se que uma vez que esta se trata da implementação em período pandêmico, deveria considerar as especificidades que surgiram em tal contexto. Assim, com a teoria orientando cada decisão, optou-se por estabelecer como subcategorias: os impactos primários que a pandemia causou na Administração e quais instrumentos foram empregados; a execução adaptada para o período e suas maiores necessidades; e a discricionariedade e logística como subcategoria única,

uma vez que se percebeu pela fala das personagens que estas estiveram ligadas durante toda a implementação do programa.

Figura 3 - Categoria e subcategorias 2.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Se considerou importante ponderar sobre o *"primeiro impacto"* (primeira subcategoria) que a pandemia teve sobre a comunidade escolar e a impressão que causou sobre a Administração Pública, uma vez que as falas das entrevistadas denotam a importância do programa.

Segundo a coordenadora, o primeiro impacto foi o *"desespero com a suspensão das aulas"*. As instituições de ensino foram fechadas sem previsão de reabertura, e sem orientações quanto à alimentação escolar ou sobre os produtos que já se tinham em estoque: *"[...] Na semana que as aulas foram suspensas, fizemos mini cestas com o que se tinha em estoque nas escolas e orientamos as diretoras que chamassem famílias carentes, para que se fizesse o repasse desses alimentos que estragariam logo" (Entrevistada C).*

Pouco tempo depois, o Ministério Público pediu que a Administração se organizasse e garantisse a alimentação das famílias de baixa renda do município[7]. Com esse amparo legal, foram compradas cestas básicas a serem entregues a famílias de renda de até dois salários mínimos inscritas no CadÚnico para recebimento de programas sociais.

[7] Ofício MP nº 142/2020, de 24 de março de 2020; fundamentado no Decreto Municipal 111/2020 de mesma data.

Tal atitude se percebeu de grande importância para a comunidade da Escola João Guimarães Rosa: *"[...] a comunidade é muito carente, muitas crianças se alimentam de forma adequada somente na escola. O recebimento das cestas básicas possibilitou que muitas crianças continuassem tendo uma alimentação adequada em casa"* (Entrevistada G).

A segunda subcategoria, *"execução"*, se compromete a relatar como foi realizado o planejamento e distribuição das cestas. Em parceria com o CRAS a Coordenação de Alimentação Escolar montou uma lista de famílias aptas a receber essas cestas básicas de produtos não perecíveis, complementadas com produtos da agricultura familiar já comprados com recursos do PNAE para o ano letivo corrente, e entregues nas instituições de ensino municipais pelas gestoras e funcionários.

> Não quisemos deixar os agricultores na mão, por isso tentamos entregar os perecíveis da agricultura familiar também. Tivemos essa preocupação, porque na maioria dos municípios simplesmente não se pegava nada da agricultura, e não quisemos fazer isso. A cesta básica é basicamente só alimentos secos, e nós fomos complementando, até pra melhorar nutricionalmente essas cestas. Também utilizamos o estoque dos alimentos que já tínhamos comprado pra usar com os alunos (Entrevistada N).

A SMEC ficou com a incumbência de distribuir as cestas a famílias com filhos matriculados nas instituições de ensino municipais. Mas isso não significa que foram as únicas a receber o benefício: *"[...] o CRAS entregava para as famílias de até dois salários mínimos do Cadastro Único que não tinham filhos no município, ou que não tinham filhos alunos, como idosos"* (Entrevistada N).

Se faz interessante notar que mesmo que a alteração do Marco Legal do programa permitisse o uso para criação de kits de alimentação, as cestas básicas foram compradas com recurso municipal, uma vez que: *"A pandemia se deu em março, e em fevereiro já tínhamos feito uma compra da agricultura familiar que comprometia praticamente todo o recurso do PNAE"* (Entrevistada C). Logo, esse recurso já estava destinado, porém não perdido, os gêneros alimentícios quitados foram utilizados nas cestas.

Ao realizar a leitura e análise das falas das entrevistadas, percebeu-se a convergência de duas subcategorias uma vez que, a construção da logística da entrega das cestas esteve intrínseca à discricionariedade dos servidores públicos envolvidos. Logo, não se identificou as categorias como diferentes, uma vez que a discricionariedade se tornou eixo central da logística de execução da política nas falas

das entrevistadas, dessa forma, a terceira subcategoria é *“discricionariedade/logística”*.

A montagem da lista de beneficiários se deu pelo CRAS, e se mostrou um grande desafio para a Administração uma vez que:

> [...] o cadastro estava com cerca de dez mil famílias, dentre elas as que já foram embora do município; que trocaram de endereço; que no cadastro a criança estava no 4º ano e já está no 6º ou 7º, logo não é mais da alçada do município; e ainda famílias que estavam na cidade e se enquadravam nessa renda, mas não tinha cadastro no CRAS (Entrevistada C).

Visto a equipe docente conhecer bem a realidade da comunidade escolar, foi permitido que as gestoras das escolas usassem de sua discricionariedade e indicassem famílias para o recebimento do benefício.

> Muitas famílias que a gente sabia da necessidade, e principalmente essas que vinham do Pará que ainda estavam procurando emprego, e sabíamos que não tinham salário, conseguimos incluir todas elas. Todas as famílias que a escola disse para a SMEC que achávamos necessário incluir, foram incluídas na lista de beneficiários (Entrevistada G).

Os fornecedores entregavam os produtos nas escolas com rota e horário pré-estabelecidos pela coordenadora, ela declara que isso foi uma grande preocupação:

> [...] não podíamos deixar o alimento estocado na escola por muito tempo, o caminhão tinha que chegar e já entregar pelo risco de saque. As escolas muitas vezes são saqueadas sem ter nada chamativo, imagine em uma situação de pandemia com famílias passando necessidades e sabendo que lá na escola tem alimento guardado!

Sendo assim, as entregas das cestas básicas eram realizadas em questão de duas horas após a chegada dos produtos.

As cestas contavam com produtos não perecíveis que chegavam prontos para entrega, e perecíveis que eram reunidos pelos funcionários ali presentes: *“[...] algumas vezes recebíamos as cestas prontas. Mas na maioria das vezes eram organizadas pelo pessoal da escola que estava presente no dia”* (Entrevistada G). A entrega aos familiares era feita pelas gestoras, e também contava com a ajuda dos funcionários presentes no dia.

Considerando que algumas instituições de ensino não tinham espaço hábil e, nem mecanismos para agilizar o processo de entrega, moradores da região Leste

da cidade fizeram a retirada das cestas básicas no Centro de Convivência do Idoso (CCI) organizada pela SMEC.

Por mais que a decisão do MP deixasse claro que as cestas eram destinadas a famílias de baixa renda, foi presenciado situações em que indivíduos *"[...] mentiam a renda, eram bem de vida e estavam na lista! Isso gerou muita polêmica na época"* (Entrevistada N); com o passar do tempo, foi-se percebendo que *"[...] muitas famílias encaminhadas pelos CRAS e que a escola conhece a realidade, não tinham necessidade de receber esse kit"* (Entrevistada G).

Ainda, houve situações em que uma mesma família pegava duas cestas, se aproveitando *"que tinham filhos no CMEI e na escola"* (Entrevistada N), um desses casos foi descoberto por um conselheiro do CAE. Ou situações que não se tinha no cadastro o fato de *"[...] o pai tem um filho de um casamento e a mãe de outro, daí se juntam as famílias e viram uma só; porém o sobrenome e o nome dos pais são diferentes e não conseguíamos cruzar esses dados; crianças que estavam com a avó e só depois íamos descobrir que era uma mesma família" (Entrevistada C).*

Ademais, situações de conflito surgiam durante as entregas:

> Houve a situação da entrega estar marcada para às 9h e os fornecedores chegarem apenas às 11h30min, a fila estava gigantesca! E não podia aglomerar, pedimos que as pessoas voltassem depois, mas não queriam nem manter o distanciamento na fila. Algumas vezes foi necessário pegar seguranças para nos ajudar, porque o pessoal vinha pra cima. Foram N situações, foi difícil. Mas a gente conseguiu. Fez o que deu (Entrevistada C).

Tal situação se revela como desacato, ou desrespeito a funcionário público e é passível de detenção ou multa, de acordo com o art. 331 da Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940 (BRASIL, 1940).

Visto a suspensão das aulas presenciais, o município de Medianeira organizou a entrega de atividades remotas nas instituições de ensino. A família semanalmente comparecia à escola e retirava a atividade, e mensalmente a cesta básica. No entanto, alguns responsáveis apareciam na escola somente no dia de entrega dos alimentos:

> As diretoras às vezes pediam para que a entrega fosse feita determinado dia, para que a família viesse buscar as atividades; outras vezes que se afirmasse que não retiraria o alimento se não entregasse as atividades prontas. Mas nós não podíamos fazer isso! (Entrevistada N).

Enquanto algumas famílias estavam ansiosas pelos gêneros alimentícios, outras simplesmente não retiravam as cestas. Segundo a coordenadora, não foram poucas famílias que deixaram de buscar as cestas gerando inconvenientes: *"[...] uma escola como a XXX que tinha que atender 300 famílias; eram avisadas as 300, mas só 100 vinham buscar. E o que se faz com o leite? Com a alface? O repolho? A couve? Não tem geladeira ou freezer para guardar tudo isso".* Visando não perder os itens perecíveis e assim o desperdício, estes eram entregues a outras famílias que *"[...] em vez de levar um litro de leite, levavam 3 ou 4 litros, porque não tinha como guardar"* (Entrevistada N). Algumas dessas famílias:

> [...] vinham semanas após retirar o produto! Quando chegavam e percebiam que só tinham os produtos não perecíveis, reclamavam porque queriam as verduras, as frutas, e outros alimentos; porém, como a escola não tinha onde armazenar, informávamos que já tinham sido entregues a outra família. Ou então vinham até a escola questionar porquê algumas famílias tinham ganhado a mais. Foram situações bem difíceis (Entrevistada G).

Houve a *"[...] sugestão que os gestores fossem até a casa dessas famílias entregar a cesta. Mas seria demais, né? Até que ponto vai o papel deles? Ia entregar pra todo mundo? Não tem lógica!"* (Entrevistada N).

Em circunstâncias que *"[...] a vizinha vinha e queria levar o kit da rua inteira, a prima ia levar o dela e de outro*" foi deixado a cargo dos gestores escolares que *"conhecem as famílias e sabem que realmente fariam o repasse"* (Entrevistada C), ou a apresentação de um documento da criança.

Sendo assim, o necessário foi adaptado segundo a discricionariedade das gestoras de acordo com a realidade local.

A seguir, se apresenta uma análise comparativa de ambos os períodos, para que haja uma melhor compreensão da diferenciação da execução da política em contextos diferentes, sendo o regular e pandêmico.

6.3 ANÁLISE COMPARATIVA: ADEQUAÇÃO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Após a análise de conteúdo das entrevistas realizadas, encontrou-se um padrão na implementação do programa a nível municipal, que durante o ano de 2020 se diferiu da implementação regular. Essas diferenças e similaridades de implementação foram divididas em três categorias: execução, logística e alimentação dos alunos.

Percebeu-se que a forma de organização da implementação pela Coordenação de Alimentação Escolar se deu de forma completamente diferente, da mesma maneira a logística de entrega e preparo dos alimentos, como a alimentação dos alunos. Tais observações foram consideradas no Quadro 3.

Como pode-se observar, nas colunas de *"execução"*, enquanto em período regular a compra e a prestação de contas são realizadas pelo mesmo setor, a Coordenação de Alimentação Escolar. No entanto, enquanto em período regular um cardápio é elaborado para cumprir os objetivos e diretrizes estipulados pelo PNAE; no ano de 2020 isso não aconteceu, a preocupação que se deu foi alimentar as famílias de baixa renda.

A *logística* de entrega dos alimentos também foi completamente diferente. Geralmente, a compra dos gêneros alimentícios se faz com o recurso enviado pelo governo federal através do FNDE e suplementado pelo município; a entrega dos mesmos é feita nas instituições de ensino, sua verificação é feita pelas merendeiras e seu recebimento é assinado pelas diretoras das unidades; e o aluno consome os pratos preparados na escola. Ao passo que durante a suspensão das aulas presenciais, a compra dos alimentos se deu com recurso municipal; porém, visto que o capital do programa já havia sido utilizado para a compra de produtos da agricultura familiar, estes complementaram as cestas; as cestas foram entregues nas instituições de ensino e sua verificação e recebimento foram feitos exclusivamente pelas diretoras; os familiares eram responsáveis por recolher as cestas básicas nas instituição que seu filho (a) estava matriculado (a).

A *alimentação dos alunos* também aconteceu de forma diferenciada, quando os discentes se alimentam na escola os pratos são preparados e servidos pelas merendeiras, que seguem protocolo de higienização e usam equipamentos de proteção individual (EPI); a diretriz de universalidade é respeitada, e as necessidades alimentares especiais dos alunos são observadas. Enquanto no período pandêmico, uma vez que as famílias eram responsáveis pelo preparo dos alimentos, não se pode concluir sobre a forma na qual era ministradas às crianças a; o recebimento dos gêneros alimentícios se restringiu a família inscritas no CadÚnico e indicadas pelas gestoras das instituições de ensino; alunos com necessidades especiais alimentares, como alergias ou intolerâncias, não recebiam em suas cestas básicas alimentos apropriados a sua necessidade. O consumo de hortaliças e frutas foi estimulado em ambos momentos.

Quadro 3 – Comparação da forma de organização do PNAE em diferentes contextos

IMPLEMENTAÇÃO PERÍODO REGULAR			**IMPLEMENTAÇÃO PERÍODO PANDÊMICO**		
Execução	*Logística*	*Alimentação dos discentes*	*Execução*	*Logística*	*Alimentação dos discentes*
- A compra e prestação de contas é realizada pela Coordenação de Alimentação Escolar;	- Compra de alimentos se dá com recurso proveniente do FNDE suplementado com recurso municipal;	- As merendeiras são responsáveis por sanitizar, preparar e servir os alimentos;	- A compra e prestação de contas é realizada pela Coordenação de Alimentação Escolar;	- Compra das cestas se deu com recurso municipal; - Recurso federal que já tinha sido gasto na agricultura familiar complementou nutricionalmente as cestas;	- As famílias eram responsáveis pelo preparo;
- Um cardápio é elaborado pela nutricionista escolar;	- Entrega de alimento é feita nas instituições de ensino;	- Universalidade (todos são servidos)	- A cesta foi montada para alimentar parcialmente 4 pessoas por um mês;	- Entrega de alimento é feita nas instituições de ensino;	- Apenas as famílias indicadas pelo CRAS ou diretoras receberam os alimentos;
- Sua implementação segue os objetivos e diretrizes estipuladas aos PNAE;	- Merendeiras responsáveis por receber o alimento e conferir seu estado;	- As necessidades alimentares especiais são respeitadas	- Não seguiu os objetivos e diretrizes estipuladas aos PNAE;	- Diretoras responsáveis por conferir e receber;	- Nas cestas não se tinham alimentos que respeitassem as necessidades alimentares especiais;
	- Aluno recebe o alimento na escola;	- Estimulado o consumo de hortifruti;		- Familiares buscavam a cesta básica na escola;	- Estimulado o consumo de hortifruti;

Fonte: Elaboração própria, 2022.

De tal maneira, pode-se concluir que diferenças relevantes aconteceram na implementação do PNAE, mas independentemente dessa multiplicidade, a implementação do PNAE foi garantida pela Escola e, dessa forma, pode-se inferir que os alunos(as) puderam manter uma alimentação de qualidade dentro e fora da escola.

6. 4 NUVEM DE PALAVRAS DAS ENTREVISTAS

Após a análise de conteúdo das entrevistas, percebeu-se uma série de palavras que se repetiam sendo de relevância.

Figura 4 - Nuvem de Palavras

Fonte: Elaboração própria pelo *website* wordclouds.com, 2022.

Como se pode observar, as palavras que se repetiram em maior quantidade foram: PNAE, escola, família, agricultura, dinheiro, alimentos, recursos e crianças. A sigla *PNAE* remete-se ao nome do programa de alimentação escolar, que acontece na *escola*. *Família* se refere aos beneficiados pela entrega de cestas básicas no ano de 2020. *Agricultura* e *alimentos* estão intrinsecamente ligados, uma vez que parte

dos gêneros alimentícios do programa são provenientes da agricultura familiar. *Recursos* e *dinheiro* neste contexto se consideram como sinônimos, durante as entrevistas muito se falou sobre como é e foi financiado o programa e compra das cestas; também se recordou como o valor do mesmo deveria ser atualizado para maior qualidade do cardápio proposto. Quanto a *crianças*, se refere ao público alvo do programa, os discentes matriculados nas instituições de ensino da educação básica pública.

Outras palavras também aparecem na imagem, como lanche, adequada, legislação, gestora, pandemia, produtos e etc., todas relacionadas ao processo de implementação do programa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a execução do PNAE em contexto de pandemia da Covid-19 na Escola Municipal João Guimarães Rosa de Medianeira/PR. Para atingi-lo, objetivos específicos foram traçados e cumpridos, sendo a revisão de literatura dos conceitos de política pública, seu ciclo de formação e perspectivas de análise, apresentados no capítulo 3; o levantamento teórico do processo de implementação do programa em período regular e pandêmico analisado no capítulo 4; e a coleta de dados da situação socioeconômica da comunidade escolar por análise do PPP da escola, bem como por entrevistas semiestruturadas com as gestoras responsáveis, que possibilitou a compreensão da necessidade do programa visto a realidade das famílias e como o mesmo foi executado, nos capítulos 5 e 6.

A implementação de uma política pública por si só, como demonstrado no capítulo 3, é regada de desafios e contratempos não necessariamente considerados na fase de formulação. Em contexto regular, a política é implementada com orçamento proveniente do governo federal e complementado pelo município. Com cardápio elaborado por nutricionista escolar e seguindo as diretrizes impostas pelo programa, o mesmo é capaz de garantir a segurança alimentar dos discentes municipais.

Como revelado nas entrevistas, existem empecilhos como o atraso na entrega dos gêneros alimentícios, que são contornados pela mudança do cardápio. As cozinheiras realizam formações e cursos periodicamente, e preparam os alimentos seguindo diretrizes sanitárias e com o uso de equipamentos de segurança individual. Para garantir a boa execução do programa, a nutricionista e a coordenadora da alimentação escolar fazem visitas esporádicas nas instituições de ensino; os (as) diretores (as) escolares ficam responsáveis pela fiscalização diária.

No entanto, o maior empecilho encontrado na pesquisa foi o valor do recurso. O valor proveniente do governo federal demonstra ser capaz de arcar com uma parcela muito pequena do real gasto de execução do programa. É necessário se atentar que a implementação do PNAE não se faz apenas com a compra dos alimentos, mas para cozinha-los se necessita utensílios – panelas, talheres, fogões e fornos do tipo industrial –, funcionários – merendeiras, nutricionistas, entre outros –, insumos – material de limpeza, gás de cozinha, fósforos, etc. –, entre outras necessidades que não são abarcadas no orçamento entregue pelo governo federal, sendo inteiramente custeados pelo município.

Além disso, como considerado no capítulo 4 o valor por aluno repassado pelo governo federal não é atualizado desde 2017, estão assim – de forma lógica – abaixo da inflação e defasado. Logo, a necessidade de revisão orçamentária se faz urgente.

No ano de 2020, a política estudada ainda contou com o desafio maior de uma reformulação apressada devido a situação pandêmica e as necessidades das famílias de baixa renda. Conforme os dados coletados na entrevista, sua execução contou com empecilhos como o atraso na entrega das cestas básicas, a necessidade de sua montagem por funcionários das instituições de ensino, a preocupação com o saque de tais estabelecimentos, bem como a falta de compreensão dos beneficiários em situações adversas.

Durante a execução do programa em contexto epidêmico, o orçamento para a compra das cestas básicas foi de origem municipal e sua complementação com verbas do PNAE, com alimentos adquiridos anteriormente ao quadro de pandemia comprovado por legislação. Percebe-se nesse contexto, o interesse por parte do Poder Público de entregar alimentos com alto nível nutricional para as famílias, visando sua segurança alimentar.

A triagem de beneficiários para famílias de baixa renda, revela a preocupação do MP com a alimentação de indivíduos que em contexto regular já vivem em situação de insegurança alimentar. Também demonstra que este público teve a oportunidade de se alimentar de forma saudável.

No caso das famílias da comunidade da Escola Municipal João Guimarães Rosa, a pesquisa mostra que foi de grande relevância a continuidade de execução do programa mesmo com a suspensão das aulas. Considerando que boa parte das famílias, como relatado no capítulo 5, é beneficiária do programa Bolsa Família e assim é de baixa renda, a entrega das cestas básicas pode ter sido fundamental para a garantia da segurança alimentar destes. No entanto, para a confirmação de tal afirmação se faz necessário a realização de enquetes com as famílias beneficiadas.

Infelizmente, a execução da política com a entrega de cestas básicas contou com a incompreensão de alguns beneficiados. Muitos familiares se recusaram a colaborar, seja compreender o atraso da entrega, seja comparecer no dia marcado para a retirada. Com isso, pode-se assumir falta de respeito aos funcionários públicos envolvidos na entrega das cestas, uma vez que se cita situações de desacato.

A metodologia escolhida foi em base a estudos teóricos bem como a leitura de outros trabalhos acadêmicos do mesmo tema, demonstrando sua fundamentação teórica. Dessa forma, consegue-se afirmar que o método utilizado foi pertinente para compreender a realidade em que a política foi implementada. Considera-se que as conclusões atingidas pela análise dos dados levantados na pesquisa demonstram que a mesma conseguiu cumpriu seus objetivos, como também comprovou a relevância da execução do programa de alimentação escolar em contexto de pandemia.

Por fim, novas hipóteses poderiam ser formuladas, e novos objetivos alcançados com o aumento do escopo de pesquisa, sendo a investigação de como se deu a implementação da política em outras instituições de ensino do município, com situações socioeconômicas diferentes; a definição de uma amostra que considere dimensões diferentes, como a idade, o desenvolvimento do município, o IDEB alcançado pela escola; a inclusão de enquetes e entrevistas que envolvem outros atores como merendeiras e professores, e também pais e alunos.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política.** v. 3, n. 2, p 12 – 42. jul/dez 2015. Disponível em: < https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Seção 1, p. 23911. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 mar 2020

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Seção 1, p. 8713. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 mar 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 mar 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília, 07 fev. 2020. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#:~:text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%20Fa%C3%A7o,respons%C3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL, Ministério da Educação. **Caderno de estudos PNAE**. Secretaria de Educação a Distância – 6 ed. – Brasília: MEC, FNDE, 2014.

BRASIL, Ministério da Educação. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília: FNDE, 2014. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. PNAE: o que é?. Brasília: FNDE, 2022. Disponível em: < https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. **Diário Oficial da União.** Ministério da Educação, Brasília, 18 mar. 2020. Seção 1, p. 39. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. O que é o Cadastro Único? **Secretaria de Desenvolvimento Social.** Brasília: SEDES, 2022. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/cadastro-unico/#:~:text=S%C3%A3o%20consideradas%20fam%C3%ADlias%20de%20baixa,R%24%203.636%2C00).>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União.** Ministério da Educação, Brasília, 17 set. 2021. Seção 1, p.62-68. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14211-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15,-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BICHIR, R. CAPÍTULO 1:PARA ALÉM DA "FRACASSOMANIA": OS ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *in* **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DESIGUALDADES**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10176/1/Para%20alem%20fracassomaniaCap01.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cadastro Único.** (Página). Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico/Paginas/default.aspx
>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CERVO, A. L; BERVIAN, P. A; SILVA, R. **Metodologia científica.** São Paulo, SP: Pearson Education do Brasil Ltda, 2014. Disponível em: <https://aedmoodle.ufpa.br/mod/folder/view.php?id=159778&forceview=1>. Acesso em: 22 fev. 2022.

ESCOLA MUNICIPAL JOÃO GUIMARÃES ROSA. **Projeto Político Pedagógico.** SMEC: Medianeira, 2019.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010 – Medianeira. Brasil: 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/medianeira/panorama>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FARGE, E; REVILL, J. **OMS: número global de mortes por covid-19 pode estar subestimado.** Genebra, 21 mai. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-05/oms-numero-global-de-mortes-por-covid-19-pode-estar-subestimado>. Acesso em: 22 fev. 2022.

FERREIRA, V. R. S; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 13, Artigo 7, Rio de Janeiro, jul/set 2016. p. 776-793. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/cebape/a/wkv5MwdYXMvzVYFLtmyqpjN/?format=pdf&lang=pt >. Acesso em: 28 fev. 2022.

FILHO, M. B; RISSIN, A. **A transição nutricional no Brasil:** tendências regionais e temporais. Recife, ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/r3GLHShDsgtt5JPKBYL7G3x/?lang=pt>. Acesso em: 21 fev. 2022.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa:** um guia para iniciantes. Porto Alegra: Penso, 2013. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-

content/uploads/wpforo/default_attachments/1553321390-Introduo--Metodolofia-de-Pesquisa_Um-guia-para-iniciantes-Uwe-Flick.pdf> Acesso em: 28 fev. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: < https://home.ufam.edu.br/salomao/Tecnicas%20de%20Pesquisa%20em%20Economia/Textos%20de%20apoio/GIL,%20Antonio%20Carlos%20-%20Como%20elaborar%20projetos%20de%20pesquisa.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo, SP: Editora Atlas S.A, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In C. K. Godoi, R. B. de Mello, & A. B. Silva (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva. 2006.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. Mai/jun 1995. Disponível em: < https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>. Acesso em: 25 abri 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Boletim epidemiológico especial:** Doença pelo novo Coronavírus - COVID-19. Brasília v.1, 2021. Ministério Da Saúde - Secretária de Vigilância em Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-epidemiologicos/covid-19/2021/boletim_epidemiologico_covid_93.pdf/view>. Acesso em: 22 fev. 2022.

GOVERNO FEDERAL. **Bolsa Família** – o que é. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 22 fev. 2022.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas:** uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india/view>. Acesso em 24 dez. 2021.

LEMOS, F. **A questão epistemológica do pesquisador que pesquisa dentro da sua organização.** Brasília, 21-22 set. 2017. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S8XZddtXPKoJ:https://portalrevistas.ucb.br/index.php/AIS/article/download/9179/5505+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 22 fev. 2022.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua:** Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

LOTTA, G.; VAZ. J. C. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 45(1), p. 107-39. jan. fev. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/LR88Jx5RLdWPZyvyBsDYZsk/?format=pdf&lang=pt >. Acesso em: 01 fev. 2022.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In* **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11 – 38. Disponível em: < https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MEDIANEIRA. Decreto Municipal nº 111/2020, de 24 de março de 2020. **Diário Oficial Eletrônico:** Ano XI, nº 1987, p. 3. Disponível em: <https://publicacoesmunicipais.com.br/eatos/medianeira >. Acesso em: 25 jan. 2022.

MEDIANEIRA. Extrato do Contrato nº 09/2022 do Pregão Eletrônico nº 84/2021. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Medianeira:** Ano XI, nº 2474, p. 10. Disponível em: < https://publicacoesmunicipais.com.br:8443/api/acts/medianeira/2474>. Acesso em: 07 abr. 2022.

MENICUCCI, T. A Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M. MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Y5CzrpBRMfQfYtCKjhXT9ZS/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em 25 jan. 2022.

MOURA, B. **Logística:** conceitos e tendências. Lisboa: Centro Atlântico, 2006. Disponível em: < https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=uIReFI6gzugC&oi=fnd&pg=PA11&dq=o+que+%C3%A9+logistica&ots=UswO-xNkJ5&sig=W0sKhlJHSTEoa18_k3Gu3pG6cWk#v=onepage&q=o%20que%20%C3%A9%20logistica&f=false> Acesso em: 01 mar. 2022.

OPAS/OMS. **Histórico da pandemia de COVID-19.** Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação – PNAE.** São Paulo, SP: Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal de São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/22990/Tese-14169.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SABINO, M. M. do C. Importância educacional da leitura e estratégias para a sua promoção. **Revista Iberoamericana de Educación**; N. 45/5, MAR. 2008. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/jano/2398Sabino.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2022.

SAMPAIO, R.; LYCARIÃO, D. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política,** v. 26, n. 66, p. 31-47, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/TPx77JGgGq9qBm4BSn6nW3F/?format=pdf&lang=pt
>. Acesso em: 13 dez. 2021.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SIQUEIRA, R. L; PEIXINHO, A. M. L. História do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **Alimentação Escolar:** da prática assistencialista ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Viçosa, MG: Editora UFV, 2021. Disponível em: <https://www.google.com.br/books/edition/Alimenta%C3%A7%C3%A3o_Escolar/QpYvEAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&kptab=getbook>. Acesso em: 21 fev. 2022.

SUBIRATS, J. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas. Imprenta Nacional del Boletin Oficial del Estado: Madrid, 1989.

VILLANUEVA, L. F. A. **Política Pública: Una visión panorámica.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bolívia: set. 2012.

YIN, R. K. **Estudo de Caso:** planejamento e método. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA NUTRICIONISTA ESCOLAR

Bloco de questões - Perfil social e profissional

1. Em qual órgão municipal trabalha e com que cargo?
2. Qual é sua formação?
3. A quantos anos é responsável pela implementação do PNAE?
4. Quais funções e atividades desenvolve no cargo?

Bloco de questões - Implementação do programa

5. Em período regular, como é feita a implementação da política nas escolas municipais? (formação cozinheiras, construção do cardápio)
6. Como é a organização para que não haja o desperdício de alimentos?
7. Quais são os estímulos utilizados para a construção de hábitos alimentares saudáveis?
8. Quais são as orientações para o controle sanitário dos alimentos durante seu transporte e preparo?
9. Em situações adversas ou infortúnio durante a execução do programa (como atraso na entrega dos alimentos, ausência de cozinheiras), qual o procedimento padrão de atuação? Poderia citar um exemplo onde se faz o uso da discricionariedade do cargo?

Bloco de questões - A pandemia

10. Qual foi o primeiro impacto causado pela pandemia no PNAE? Qual foi a maior preocupação da Administração?
11. Após a alteração do Marco Legal do programa, se fez possível a entrega de kits alimentícios às famílias de discentes. Como foi a construção do cardápio que cumprisse as diretrizes do programa?
12. Foi possível realizar a fiscalização da montagem dos kits alimentícios?
13. Como o (a) Sr. (a) avalia a implementação do PNAE durante o contexto pandêmico? (ocorreu como o desenho da política)
14. Você observou obstáculos/empecilhos que dificultaram a implementação do programa?

15. Na sua opinião, qual a importância do PNAE para o dia a dia dos estudantes municipais? (se mostra necessário para a complementação alimentar dos alunos tanto pré e pós pandemia)

16. Em sua opinião, que ações poderiam resultar na melhoria da execução do programa?

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COORDENADORA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Bloco de questões - Perfil social e profissional

1. Em qual órgão municipal trabalha e com que cargo?
2. Qual é sua formação?
3. A quantos anos é responsável pela implementação do PNAE?
4. Quais funções e atividades que desenvolve no cargo?

Bloco de questões - Implementação do programa

5. Em período regular, como é feita a implementação da política nas escolas municipais? (nutricionista, curso cozinheiras, licitação compras)
6. De acordo com a legislação se faz necessário a composição do CAE e sua fiscalização. Este Conselho está em execução no município?
7. Em situações adversas ou infortúnio durante a execução do programa (como atraso na entrega dos alimentos, ausência de cozinheiras), qual o procedimento padrão de atuação? Poderia citar um exemplo onde se faz o uso da discricionariedade do cargo?

Bloco de questões - A pandemia

8. Qual foi o primeiro impacto causado pela pandemia no PNAE? Qual foi a maior preocupação da Administração?
9. Após a alteração do Marco Legal do programa, se fez possível a entrega de kit's alimentícios as famílias de discentes. Como foi a escolha de beneficiados? Houve alguma complicação durante a triagem?
10. Como se deu a montagem dos kits alimentícios? O recebimento de mercadorias se deu como esperado?
11. Quem foram os responsáveis pela entrega dos kits alimentícios?
12. Como o (a) Sr. (a) avalia a implementação do PNAE durante o contexto pandêmico? (ocorreu como o desenho da política)
13. Você observou obstáculos/empecilhos que dificultaram a implementação do programa?

14. Na sua opinião, qual a importância do PNAE para o dia a dia dos estudantes municipais? (se mostra necessário para a complementação alimentar dos alunos tanto pré e pós pandemia)

15. Em sua opinião, que ações poderiam resultar na melhoria da execução do programa?

ANEXO C – ROTEIRO DE ENTREVISTA GESTORA ESCOLAR

Bloco de questões - Perfil social e profissional

1. Qual é sua formação profissional? Poderia contar um pouco de sua trajetória profissional?
2. Qual cargo ocupou na instituição de ensino durante 2020? (cargo público de prof, diretora eleita 2018-2021)
3. Quais atividades o gestor escolar desenvolve?

Bloco de questões - Implementação do programa

4. Quais são as orientações da Direção Municipal feitas às instituições de ensino municipal para a implementação do PNAE em período regular?
5. Qual a responsabilidade do(a) gestor(a) escolar quanto a implementação do PNAE em período regular?
6. Poderia relatar alguma situação que se fez necessário tomar uma decisão de forma discricionária com relação à implementação do PNAE?
7. Em situações adversas ou infortúnio durante a execução do programa (como atraso na entrega dos alimentos, ausência de cozinheiras), qual o procedimento padrão de atuação?
8. De acordo com a legislação se faz necessário a composição do CAE e sua fiscalização. Este Conselho fez alguma fiscalização na execução do programa na Escola João Guimarães Rosa?

Bloco de questões - A pandemia

9. A suspensão das aulas presenciais e com elas a alimentação escolar na escola, causou algum impacto na vida dos discentes?
10. Como se deu a triagem dos beneficiários? A escola participou de alguma forma?
11. Como se deu a montagem dos kits alimentícios? O recebimento de mercadorias se deu como esperado?
12. Quem foram os responsáveis pela entrega dos kits alimentícios?
13. Como o (a) Sr. (a) avalia a implementação do PNAE durante o contexto pandêmico? (ocorreu como o desenho da política)

14. Você observou obstáculos/empecilhos que dificultaram a implementação do programa?
15. Na sua opinião, qual a importância do PNAE para o dia a dia dos estudantes municipais? (se mostra necessário para a complementação alimentar dos alunos tanto pré e pós pandemia)
16. Em sua opinião, que ações poderiam resultar na melhoria da execução do programa?