

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade

**A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
PARA A SUSTENTABILIDADE**

**THE CONTRIBUTION OF THE NATIONAL SCHOOL SUPPLY PROGRAMME
FOR SUSTAINABILITY**

Bruna Tadielo Zajonz, Jéferson Réus da Silva Schulz, Kelen Steindorff e Rita Inês Paetzhold Pauli

RESUMO

O objetivo desse estudo consiste em comparar a operacionalização do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino no município de Santa Maria-RS e observar os aspectos da sustentabilidade intrínsecos ao programa. O debate sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) envolve diversos aspectos relacionados ao bem-estar dos indivíduos, uma vez que a SAN e a promoção da alimentação saudável são elementos essenciais para que se possa garantir saúde e qualidade de vida aos indivíduos. O estudo empreendido consiste em uma pesquisa *in loco*, em que os dados primários foram levantados a partir da aplicação de um formulário junto aos responsáveis pela realização dos procedimentos inerentes à alimentação escolar em cada escola selecionada, aleatoriamente, para compor a amostra. Os resultados mostram que o PNAE não atende, em sua totalidade, os pressupostos da SAN. Isso está relacionado, principalmente, à deficiência em elementos infraestruturais nas escolas, que acaba impossibilitando seguir a orientação de cardápios. O PNAE pode ser caracterizado como uma política pública capaz de fomentar as práticas sustentáveis, uma vez que está em conformidade aos princípios de progressão econômica, social e ambiental.

Palavras-chave: sustentabilidade, segurança alimentar e nutricional, PNAE.

ABSTRACT

The objective of this study is to compare the operationalization of the PNAE in the schools of the state network and the municipal education network in the city of Santa Maria-RS and to observe the aspects of sustainability intrinsic to the program. The debate on food and nutritional security (SAN) involves several aspects related to the well-being of individuals, since SAN and the promotion of healthy eating are essential elements for guaranteeing health and quality of life for individuals. The study consisted of an on-site survey, in which the primary data were collected from the application of a form with those responsible for carrying out the procedures inherent to school feeding in each randomly selected school to compose the sample. The results show that the PNAE does not meet, in its entirety, the assumptions of the SAN. This is mainly related to the deficiency in infrastructural elements in schools, which makes it impossible to follow the orientation of menus. The PNAE can be characterized as a public policy capable of fostering sustainable practices, since it conforms to the principles of economic, social and environmental progression.

Keywords: sustainability, food and nutritional security, PNAE.

1 INTRODUÇÃO

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

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui-se em uma política pública na área de segurança alimentar e nutricional, tendo início no Brasil na década de 1950 (CASTRO et al., 2014). Além disso, é o programa de suplementação alimentar mais antigo, de maior abrangência e continuidade do Brasil (MARQUES et al., 2014). Esse programa é caracterizado como a política pública de segurança alimentar e nutricional de maior longevidade do país, ou seja, é o programa social mais antigo do país na área de segurança alimentar e nutricional (CORREA et al., 2017; PEIXINHO, 2013; SANTOS et al., 2007).

O PNAE apresenta o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em salas de aula de creches, pré-escolas, escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos (CASTRO et al., 2014). É importante frisar que o programa considera a necessidade de aproximação dos cardápios da alimentação escolar aos hábitos alimentares do público alvo como uma ação estratégica que visa favorecer o consumo das preparações servidas, buscando, sobretudo, a preservação da cultura desses hábitos alimentares (PAIVA; FREITAS; SANTOS, 2016).

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

O PNAE, desde que foi instituído, passou por uma série de alterações no seu arcabouço legal e, na atual conjuntura, busca ofertar a alimentação escolar tendo em vista garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) sob a ótica do respeito à diversidade cultural (PAIVA; FREITAS; SANTOS, 2016). Com relação a esse aspecto, o programa manteve seu foco na suplementação alimentar aos escolares de escolas públicas ou filantrópicas conveniadas, justificando-se, portanto, pela oportunidade de garantir aos escolares o acesso a uma melhor alimentação, de forma permanente e, assim, contribuir para o melhor desempenho escolar e para a redução da evasão (SANTOS et al., 2007). Com efeito, o PNAE pode ser considerado um programa que atua na promoção da segurança alimentar para um grupo social prioritário (SANTOS et al., 2007).

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

O objetivo desse estudo consiste em comparar a operacionalização do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino no município de Santa Maria-RS, com o intuito de verificar como a dinâmica das diretrizes do Programa reflete sobre um dos seus principais pilares, a segurança alimentar e nutricional. Busca-se também observar os aspectos da sustentabilidade intrínsecos ao programa, haja vista a importância desse termo em relação aos debates que tangenciam aspectos econômicos, sociais e ambientais, sendo o PNAE, também, um instrumento de inclusão social, progressão econômica e educação ambiental.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DA SUSTENTABILIDADE

O debate sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) envolve diversos aspectos relacionados ao bem-estar dos indivíduos, uma vez que a SAN e a promoção da alimentação saudável são elementos essenciais para a saúde e a qualidade de vida (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011). De acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (2004, p. 4):

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

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

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

O conceito de SAN leva em consideração três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos (BELIK, 2003). É importante compreender o real significado de cada um desses elementos para que não se incorra na utilização indiscriminada do conceito de SAN.

Pela ótica da quantidade, deve-se considerar, sobretudo, o princípio do acesso aos alimentos, fazendo-se distinção à disponibilidade (BELIK, 2003). Isso está relacionado ao fato de que esses alimentos podem estar disponíveis aos indivíduos, conforme registrado pelas estatísticas oficiais da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO), sem que as populações pobres

tenham acesso a eles, seja por problemas de renda, seja devido a outros fatores, como conflitos internos, ação de monopólios ou mesmo desvios (BELIK, 2003).

Pela ótica da qualidade, considera-se que “a alimentação disponível para o consumo da população não pode estar submetida a qualquer tipo de risco por contaminação, problemas de apodrecimento ou outros decorrentes de prazos de validade vencidos” (BELIK, 2003, p. 14). Sob esse princípio, entende-se que todos os indivíduos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana (MALUF, MENEZES, 2000). A garantia da qualidade nos alimentos é fundamental no contexto atual, em que se observa o desbalanceamento nutricional das dietas alimentares, assim como o envenenamento dos alimentos, em nome de uma maior produtividade agrícola ou com a utilização de tecnologias cujos efeitos sobre a saúde humana ainda são desconhecidos (MALUF, MENEZES, 2000).

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

O debate que norteia a SAN, recentemente, tem englobado temas como a soberania alimentar, o direito humano a uma alimentação adequada e a sustentabilidade alimentar. É sob a égide desses elementos que as discussões relacionadas à construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional vem sendo construída. Tal estratégia visa incorporar o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários para o bem-estar do ser humano (BURITY et al., 2010).

No âmbito da SAN, a sustentabilidade está relacionada a alguns conceitos elementares, como a preservação do meio ambiente, a não utilização de agrotóxicos e a produção extensiva em monoculturas (BELIK, 2003). Cabe ainda ressaltar que os defensores da sustentabilidade colocam-se contrários à utilização de alimentos transgênicos, isto é, à transgenia (BELIK, 2003).

Ademais, a discussão que vincula sustentabilidade à SAN deve considerar alguns elementos essenciais. Nesse aspecto, tem-se que a segurança alimentar e nutricional não depende somente da existência de um sistema que garanta a produção, a distribuição e o consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, mas que, além disso, não comprometa a capacidade futura de produção, distribuição e consumo (MALUF; MENEZES, 2000).

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

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

Com base nisso, os princípios norteadores de uma política nacional de SAN devem ser compatíveis com os direitos humanos, destacando-se o princípio da soberania alimentar, que

implica em cada nação ter o direito de definir políticas que garantam a segurança alimentar e nutricional de seus povos, incluindo o direito à preservação de práticas alimentares e de produção tradicionais de cada cultura (BURITY et al., 2010). Tal princípio está relacionado com o direito de que todos possam participar das decisões políticas de seu país, cujos governantes devem agir de forma livre e soberana em conformidade aos direitos fundamentais de seus habitantes (BURITY et al., 2010).

É por meio de uma política nacional de SAN, articulada a outros programas e políticas públicas correlatas, como o PNAE, que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada, sem negligenciar o princípio de soberania alimentar (BURITY et al., 2010). É importante enfatizar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é o programa social mais antigo do país na área de segurança alimentar (SANTOS et al., 2007).

3 METODOLOGIA

O estudo empreendido consiste em uma pesquisa *in loco*, em que os dados primários foram levantados a partir da aplicação de um formulário junto aos responsáveis pela realização dos procedimentos inerentes à alimentação escolar em cada escola selecionada, aleatoriamente, para compor a amostra. As visitas ocorreram entre 2014, 2015 e 2016, nos meses letivos da rede pública de ensino municipal e estadual, visando atualização dos dados.

Tal delineamento possibilita atender de modo mais profícuo ao objetivo da pesquisa, que consiste em comparar a operacionalização do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino público em Santa Maria-RS, buscando verificar como a dinâmica das diretrizes do Programa reflete sobre um dos seus principais pilares, a segurança alimentar e nutricional. De forma complementar, o estudo abrange uma entrevista semiestruturada com um representante de uma cooperativa, a Coopercedro, que participa dos processos de compra e venda de alimentos para alimentação escolar no município.

Nas escolas estaduais, a coleta de dados perfaz 35,90% do total de escolas (14 entre 39). Essas escolas oferecem os níveis de ensino fundamental e médio, integrando o grupo de interesse para fins desse estudo no âmbito da rede estadual.

Nas escolas municipais, fazendo-se distinção entre dois grupos, há que se considerar 77 escolas no total, e destas, 54 que oferecem ensino fundamental. Dessa forma, a amostra satisfaz 11,70% do total de escolas da rede municipal (77 escolas) e 16,67% das escolas que integram o grupo de interesse para fins desse estudo (54 escolas de ensino fundamental).

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

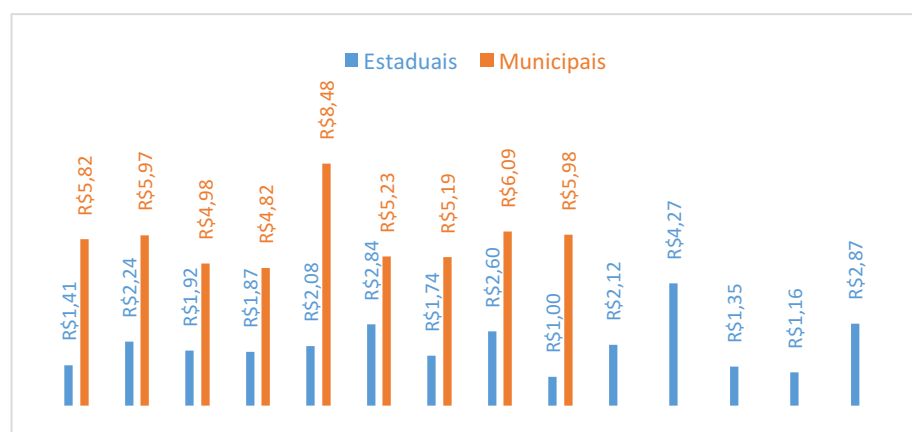
O formulário aplicado apresenta 19 perguntas, distribuídas entre abertas e fechadas, sendo construído em eixos temáticos. Tal técnica visa responder ao objetivo da pesquisa, abordando o perfil das escolas, a dinâmica operacional do PNAE e, sobretudo, os aspectos relacionados à segurança alimentar e nutricional.

Os dados coletados foram selecionados, codificados e tabulados, buscando-se gerar gráficos e tabelas como forma de facilitar a interpretação dos resultados. Para tanto, fez-se uso do Software Microsoft Office Excel 2016.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Realizando-se a análise puramente descritiva das duas amostras, as escolas estaduais e as municipais, verifica-se que nas escolas municipais os valores monetários per capita mensais são superiores aos com que trabalham as escolas estaduais em todos os casos observados (Figura 1). Percebe-se uma discrepância considerável entre esses valores monetários, uma vez que nem o valor máximo constatado nas escolas estaduais é superior ao valor mínimo identificado nas escolas municipais.

Figura 1 - Comparação dos valores monetários *per capita* mensais* da merenda escolar entre as escolas estaduais e municipais



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

Fonte: Autores (2017).

Tendo como base os valores monetários per capita mensais da merenda escolar das escolas estaduais e municipais a serem aplicados na aquisição de alimentos pelo PNAE, observa-se que nas escolas municipais apresenta-se valor médio per capita mensal superior às escolas estaduais (Tabela 1). Considerando-se a variação absoluta (desvio padrão), nota-se que os dados da amostra de escolas estaduais estão mais próximos da sua média do que os dados da amostra de escolas municipais, uma vez que o desvio padrão da primeira (0,85) é menor do que o da segunda (1,09) (Tabela 1). Pode-se, portanto, elucidar que entre as escolas municipais há maior variabilidade nos valores monetários per capita mensais do que nas escolas estaduais.

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

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

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

Fonte: Autores (2017).

Os dados revelam que, nas escolas estaduais, 71,42% dos entrevistados concordam que o Estado fornece as condições necessárias para o gerenciamento do PNAE. Nas escolas municipais, 78,00% dos respondentes afirmaram estar satisfeitos com o papel do Estado nesse aspecto. Uma vez que esses níveis de concordância divergem consideravelmente entre as duas amostras, torna-se necessário levantar os possíveis motivos relacionados a esse quadro situacional. Dentre eles, pode-se mencionar como um elemento importante, a forma de gestão, fazendo-se distinção entre a descentralizada (escolas estaduais) e a centralizada (escolas municipais).

Esses resultados podem estar relacionados ao fato de que, nas escolas municipais, o gerenciamento dos recursos do PNAE é da forma municipalizada. Isso implica que, a operacionalização do Programa no concernente aos repasses, aquisição e distribuição de alimentos, elaboração do cardápio e prestação de contas é gerenciada pela Prefeitura Municipal. Isso faz com os responsáveis das escolas se envolvam em menor grau com os aspectos burocráticos inerentes ao Programa. Logo, observa-se um aumento no nível de concordância com relação à atuação no Estado PNAE.

Nas escolas estaduais, os aspectos burocráticos do PNAE são delgados inteiramente aos responsáveis pelo gerenciamento da merenda escolar. Portanto, o envolvimento da equipe responsável com os processos de repasse de recursos, aquisição e distribuição de alimentos, elaboração do cardápio e prestação de contas é integral vis a vis às escolas municipais. Isso faz com que o nível concordância com relação às condições fornecidas pelo Estado seja inferior ao observado nas escolas municipais.

As normas do PNAE contemplam, além de outros aspectos, a fiscalização das escolas em relação aos procedimentos gerais do Programa. Nas escolas estaduais, 42,86% dos respondentes afirmaram não receber fiscalização pelas entidades competentes para verificar se as diretrizes norteadoras do Programa são cumpridas. Nas escolas municipais, quando indagados sobre a fiscalização, todos os entrevistados informaram que é efetuada regularmente pelas entidades responsáveis.

Novamente, há que se mencionar que tal fato pode estar relacionado à forma de gestão, visto que nas escolas municipais o nível de envolvimento acerca dos aspectos burocráticos que demandam maior acurácia no supervisionamento, é menor se comparado às escolas estaduais. Via de regra, as entidades executoras dessas tarefas são aquelas responsáveis por gerenciar a merenda escolar nas escolas municipais, o que não ocorre nas escolas estaduais.

Logo, o envolvimento com os agentes fiscalizadores é direto nas escolas cuja gestão é a centralizada, e nas escolas em que a gestão é a descentralizada há um distanciamento maior com esses encarregados. Isso requer o deslocamento de equipes específicas para realizar as operações de fiscalização nas escolas estaduais, o que, todavia, caracteriza uma falha em elementos institucionais do Programa quando não atendido. Em termos práticos, representa uma diretriz não contemplada em sua totalidade nas escolas estaduais.

De acordo com as diretrizes norteadoras do PNAE, o processo de aquisição dos alimentos é executado mediante a realização de três orçamentos, que consiste em uma pesquisa de mercado empreendida pelas escolas e/ou entidades responsáveis. Essa diretriz é atendida em sua totalidade em ambas amostras de escolas.

Reportando-se aos aspectos infraestruturais, verifica-se que, nas escolas municipais, não há problemas desta ordem que impossibilitem a realização do cardápio em conformidade àquele orientado pela equipe de nutricionistas do Programa. Há, contudo, elementos passíveis de melhorias, seja nas cozinhas e/ou nos refeitórios, para um melhor atendimento dos escolares.

Nas escolas estaduais, as falhas em elementos infraestruturais atuam como dificultadores no atendimento à determinadas normas do Programa, uma vez que, em alguns casos, as condições das cozinhas e dos refeitórios impossibilitam que nessas escolas seja seguido o cardápio orientado. A falta de uma infraestrutura adequada para tal, implica o não

atendimento das necessidades de utilização de alimentos in natura para a realização da merenda escolar (PAULI; SCHULZ; ZAJONZ, 2016). Por essa razão, as escolas estaduais estão condicionadas, em muitos casos, a adquirir alimentos industrializados e/ou semi-industrializados em maior escala do que alimentos in natura. Isso faz com que nessas escolas não se consiga oferecer uma alimentação mais adequada em termos nutricionais e também acarreta em um maior distanciamento com os produtores rurais (PAULI; SCHULZ; ZAJONZ, 2016).

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

Há que se mencionar que em muitas escolas, tanto estaduais quanto municipais, a justificativa para o não atendimento dessas duas diretrizes do PNAE está ligado ao fato de que os agricultores não demonstram interesse em participar dos editais de seleção. Sabe-se, no entanto, que há dificuldade para esses produtores rurais em atender aos critérios seletivos do PNAE, como conseguir os selos de certificação para produtos orgânicos. Isso implica que muitas das escolas acabem adquirindo produtos de cooperativas, como a COOPERCEDRO, a COOPERTERRA e a CAMNPAL, que trabalham diretamente com os produtores rurais.

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

Os requisitos exigidos pelas cooperativas em relação àqueles exigidos pelo PNAE, fazem com que os agricultores consigam comercializar seus produtos com as cooperativas e não diretamente com as escolas. Uma possível explicação para isso pode ser a existência de distintos graus de exigência entre cooperativas e PNAE. Esses aspectos burocráticos são responsáveis por um maior distanciamento entre produtores e escolas.

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

Nas escolas estaduais, os entrevistados apontaram como maiores dificuldades em relação à dinâmica operacional do PNAE, fatores principalmente relacionados aos procedimentos burocráticos intrínsecos ao Programa, tais como: i) atender à legislação e normais gerais de conduta do PNAE; ii) prestação de contas sem auxílio de entidades competentes; iii) infraestrutura inadequada para atender à determinadas normas no Programa, que impossibilita, conforme já mencionado, seguir fielmente o cardápio recomendado; iv) baixo valor monetário para aquisição dos produtos alimentícios pela quantidade de alunos; v) falta de opção para compra dos alimentos, uma vez que as escolas acabam ficando condicionadas a adquirir de mercados e cooperativas (COOPERTERRA e COOPERCEDRO).

Nas escolas municipais, as principais dificuldades em relação à operacionalização do PNAE estão relacionadas, sobretudo, a questões de ordem quantitativa, que limita a oferta adequada de alimentos. Com base nisso, 67,00% dos entrevistados afirmaram que a quantidade de alimentos repassada às escolas é insuficiente para atender ao número de alunos. Outros 33,00% informaram que a forma de gestão deveria ser alterada, passando a autonomia da gerência dos recursos financeiros para as escolas, como ocorre na rede estadual. Isso é decorrente do baixo valor monetário aplicado para aquisição de alimentos no âmbito do PNAE.

Um dado importante e complementar está relacionado a comparação entre o custo operacional da realização da gestão centralizada e da gestão descentralizada. Em entrevista com um representante de uma cooperativa do município, que participa dos editais de compra e venda de alimentos do PNAE, obteve-se como informação que a gestão descentralizada é mais burocrática e possui um custo operacional superior em relação à centralizada.

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

Dessa forma, tanto pela ótica do fomento a práticas alimentares promotoras da saúde dos alunos, quanto pela ótica do fortalecimento da agricultura familiar, percebe-se que o PNAE não atende integralmente a um de seus pilares, a SAN. Isso impacta tanto em aspectos relacionados à saúde nutricional dos escolares quanto na inserção mais efetiva dos produtores rurais no mercado. Logo, o PNAE não contempla, em sua totalidade, os ideais de constituir um Programa econômico e socialmente inclusivo. Esse quadro situacional pode estar atrelado ao fato do PNAE ser um Programa relativamente novo em termos de uma política pública que visa atender aos pressupostos da segurança alimentar e nutricional.

A discussão que vincula sustentabilidade à SAN é fundamental. É importante enfatizar que, ao se analisar a sustentabilidade da alimentação, desde a plantação dos insumos, a colheita, a chegada até a cozinha, o cuidado, a preparação, o descarte, a transformação do descarte e a sua decomposição, consiste em uma forma sábia de mostrar as relações sociais, políticas, econômicas e ambientais embutidas em cada etapa de um dos processos políticos mais importantes na vida do homem: o consumo de alimentos (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011).

5 CONCLUSÃO

O artigo teve por objetivo comparar a operacionalização do PNAE nas escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino no município de Santa Maria-RS, buscando verificar como a dinâmica das diretrizes do Programa reflete sobre um dos seus principais pilares, a segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, foram comparadas as duas formas de gestão, a centralizada e a descentralizada. Constatou-se que as escolas enfrentam problemas de ordem financeira em relação aos recursos destinados ao Programa; operacional no concernente aos aspectos burocráticos intrínsecos ao PNAE; e infraestrutural no que se refere às deficiências das cozinhas e refeitórios; implicando no não atendimento integral da SAN.

No que tange à sustentabilidade, que visa contribuir para o alcance do desenvolvimento sustentável, o PNAE pode ser caracterizado como uma política pública capaz de fomentar as práticas sustentáveis, uma vez que está em conformidade aos princípios de progressão econômica, social e ambiental. Isso porque o programa beneficia a inclusão social, na medida em que fornece uma alimentação saudável e segura a um grupo prioritário que, muitas vezes,

encontra-se em situação de vulnerabilidade social. Além disso, ao assegurar a permanência dos alunos na escola, o PNAE está auxiliando em um processo de longo prazo de progressão econômica. O programa também colabora para uma educação ambiental e, sobretudo, para a formação de indivíduos críticos capazes de tomar decisões conscientes relacionadas ao futuro do planeta.

Por tratar-se de um estudo com dados primários, cuja coleta realizada foi do tipo in loco, a principal limitação encontrada centra-se na resistência de alguns respondentes em participar da pesquisa. Logo, sugere-se como tema para trabalhos futuros, seguindo a temática da SAN no contexto da alimentação escolar, ampliar o tamanho da amostra e replicar tal procedimento em outros locais, como forma de apreender se os problemas constatados são exclusivamente verificados em Santa Maria-RS ou persistem em outros municípios.

REFERÊNCIAS

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, p.12-20, jan./jun. 2003.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; RECINE, E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M. F. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 204 p. 2010.

CASTRO, T. G. de; MATOS, E. L. C.; LEITE, M. S.; CONDE, W. L.; SCHUCH, I.; VEIGA, J.; ZUCHINALI, P.; BARUFALDI, L. A.; DUTRA, C. L. C. D. Características de gestão, funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 30(11), p.2401-2412, nov. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, jul. 2004. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san/view>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CORRÊA, R. S.; ROCKETT, F. C.; ROCHA, P. B.; SILVA, V. L. da; OLIVEIRA, V. R. Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22(2), p.563-574, 2017.

GABRIEL, C. G.; CALVO, M. C. M.; OSTERMANN, R. M.; VASCONCELOS, F. A. G. de. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 30(8), p.1731-1744, ago. 2014.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**, 20(11), p.3533-3546, 2015.

MALUF, R. S.; MENEZES, F. **Caderno “Segurança Alimentar”**. p.1-52. 2000. Disponível em:

<https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017.

MARQUES, A. A.; FERNANDES, M. G. M.; LEITE, I. N.; VIANA, R. T.; GONÇALVES, M. C. R.; CARVALHO, A. T. de. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.23, n.4, p.1316-1328, 2014.

PAIVA, J. B. de; FREITAS, M. C. S. de; SANTOS, L. A. S. Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 21(8), p.2507-2516, 2016.

PAULI, R. I. P.; SCHULZ, J. R. S.; ZAJONZ, B. T. Aportes institucionais na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas estaduais do município de Santa Maria-RS. **Raízes**, v.36, n. 2, jul./dez. 2016.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4), p.909-916, 2013.

RODRIGUES, L. P. F.; ZANETI, I. C. B. B.; LARANJEIRA, N. P. Sustentabilidade, segurança alimentar e gestão ambiental para a promoção da saúde e qualidade de vida. **Participação**, Brasília, n.19, p.22-28, set. 2011.

SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C. dos; SANTANA, L. A. A.; HENRIQUE, F. C. S.; MAZZA, R. P. D.; SANTOS, L. A. S.; SANTOS, L. S. dos. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23(11), p.2681-2693, nov. 2007.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F. da; SOUSA, A. A. de; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4), p.927-936, 2013.

SIQUEIRA, R. L. de; COTTA, R. M. M.; RIBEIRO, R. C. L.; SPERANDIO, N.; PRIORE, S. E. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(1), p.301-310, 2014.