



ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE DE DOIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDOESTE PAULISTA

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM (PNAE) IN TIMES OF PANDEMIC: AN ANALYSIS OF TWO MUNICIPALITIES IN THE SOUTHWEST REGION OF SÃO PAULO

ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE) EN TIEMPOS DE PANDEMIA: UN ANÁLISIS DE DOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN SUROESTE DE SÃO PAULO

Ronaldo Wilson de Godoi¹

Wanda Aparecida Machado Hoffmann²

RESUMO

A presente pesquisa abrange a realização de uma análise da efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em tempos de pandemia, considerando as estratégias de adaptação do programa frente à calamidade pública. Trata-se de um estudo de caso realizado em dois municípios da região sudoeste do estado de São Paulo, com abordagem qualitativa. Foram realizadas entrevistas semi estruturadas juntamente com os gestores do programa nos municípios. Antes da pandemia, enquanto os estudantes estavam frequentando as unidades de ensino e tinham o devido acesso à alimentação escolar por meio da merenda escolar, o programa contribui fortemente para o desenvolvimento, crescimento e rendimento pessoal de cada estudante, provendo a formação de hábitos alimentares saudáveis. Mas, durante a pandemia da Covid-19, surgiu um novo cenário, que afetou drasticamente os sistemas de ensino presencial e o acesso à alimentação escolar pelos estudantes nas escolas. Após a retomada gradativa das aulas presenciais nas unidades de ensino, os alunos voltaram a ter acesso à alimentação escolar. Apesar de o programa ter adotado

¹Doutorando em Ciência, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Federal de São Carlos/UFSCar (2022-atual). Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela Universidade de Araraquara (2021). Graduação em Administração pela Universidade Federal de São Carlos/UFSCar (2019).

²Professora Titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), vinculada ao Departamento de Ciência da Informação. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade e do Programa de Ciência da Informação e, Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência e Engenharia de Materiais da UFSCar. Pesquisadora do Núcleo de Informação em Ciência, Tecnologia, Inovação e Sociedade, e do Núcleo de Informação Tecnológica em Materiais da UFSCar.

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



novas estratégias de adaptação durante a pandemia, os alunos beneficiários ainda assim tiveram um grau de insegurança alimentar, por conta de não terem tido o acesso devido à alimentação escolar presencial. Os gestores do programa tomaram algumas iniciativas durante a pandemia do covid-19, mas estas não foram suficientes para garantir a efetiva alimentação adequada, o que causou perdas na qualidade do ensino e aprendizagem dos alunos.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Efetividade. Segurança Alimentar. Pandemia.

ABSTRACT

This research involves an analysis of the effectiveness of the National School Feeding Program (PNAE) during the pandemic, considering the program's adaptation strategies in response to public calamity. This is a case study conducted in two municipalities in the southwest region of the state of São Paulo, using a qualitative approach. Semi-structured interviews were conducted with the program managers in the municipalities. Before the pandemic, while students were attending schools and had due access to school meals through school meals, the program contributed greatly to the development, growth, and personal performance of each student, providing the formation of healthy eating habits. However, during the COVID-19 pandemic, a new scenario emerged, which drastically affected in-person education systems and students' access to school meals in schools. After the gradual resumption of in-person classes in schools, students once again had access to school meals. Although the program adopted new adaptation strategies during the pandemic, the beneficiary students still experienced a degree of food insecurity due to not having access to in-person school meals. The program managers took some initiatives during the COVID-19 pandemic, but these were not enough to effectively ensure adequate nutrition, which caused losses in the quality of teaching and learning for students.

Keywords: National School Feeding Program. Effectiveness. Food Security. Pandemic.

RESUMEN

Esta investigación abarca un análisis de la efectividad del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en tiempos de pandemia, considerando las estrategias de adaptación del programa ante la calamidad pública. Se trata de un estudio de caso realizado en dos municipios de la región suroeste del estado de São Paulo, con enfoque cualitativo. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los gestores del programa en los municipios. Antes de la pandemia, mientras los estudiantes asistían a la escuela y tenían el debido acceso a la alimentación escolar a través de la merienda escolar, el programa contribuía en gran medida al desarrollo, crecimiento y desempeño personal de cada estudiante, proporcionando la formación de hábitos alimentarios saludables.

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Sin embargo, durante la pandemia de Covid-19 surgió un nuevo escenario, que afectó drásticamente los sistemas educativos presenciales y el acceso de los estudiantes a la alimentación escolar en las escuelas. Tras la reanudación gradual de las clases presenciales en las escuelas, los estudiantes volvieron a tener acceso a las comidas escolares. Aunque el programa adoptó nuevas estrategias de adaptación durante la pandemia, los estudiantes beneficiarios aún presentaban cierto grado de inseguridad alimentaria, debido a que no tenían acceso a comidas escolares presenciales. Los gestores del programa tomaron algunas iniciativas durante la pandemia de Covid-19, pero estas no fueron suficientes para garantizar efectivamente una nutrición adecuada, lo que provocó pérdidas en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes.

Palabras clave: Programa Nacional de Alimentación Escolar. Efectividad. Seguridad Alimentaria. Pandemia.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, as abordagens relacionadas ao desenvolvimento territorial sustentável e à segurança alimentar e nutricional estão cada vez mais ganhando relevância no âmbito social, político e acadêmico no Brasil. Estas abordagens encontram-se em um cenário no qual há grande necessidade de serem debatidas e, se possível, executadas efetivamente, principalmente em relação às políticas públicas de desenvolvimento territorial e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nesse contexto, esta pesquisa estudou a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas públicas de dois municípios da região do sudoeste do estado de São Paulo, em três recortes temporais: antes, durante e depois da pandemia. O principal objetivo foi identificar a efetividade do PNAE antes da pandemia do Covid-19, enquanto os alunos estavam frequentando as unidades de ensino e tendo o devido acesso à alimentação escolar (merenda), situação na qual o programa possivelmente contribuiu para o desenvolvimento, crescimento e rendimento pessoal de cada estudante, provendo a formação de hábitos alimentares saudáveis para os alunos. Em outro cenário, a pesquisa buscou identificar os impactos da pandemia da Covid-19, iniciada em meados do mês de fevereiro de 2020 no Brasil, que consequentemente gerou a recomendação do isolamento social em todo o país, comunicada através do Ministério da Saúde, e, em outro cenário, após a retomada. Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

gradativa das aulas presenciais nas unidades de ensino. Os alunos das escolas públicas, com as escolas fechadas, não tiveram mais acesso às aulas presenciais, causando assim a perda de um ensino de qualidade e também a perda no acesso à alimentação escolar. O PNAE é um programa executado para atender os alunos da educação básica, incluindo educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos no Brasil. A pesquisa buscou identificar como a execução do PNAE continuou no período da pandemia e quais foram as estratégias utilizadas para que os alunos continuassem a ter o devido acesso à alimentação saudável, mesmo não estando frequentando as unidades de ensino. Também buscou levantar como são adquiridos os alimentos entregues ao PNAE, se são provenientes da agricultura familiar, de agricultores assentados, ou outros fornecedores e se esses produtos são destinados aos beneficiários do programa e se são nutricionalmente saudáveis, de acordo com a gestão do PNAE nos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP. Segundo o IBGE (2022), o município de Itapetininga/SP possui uma população estimada de 157.790 habitantes e Angatuba/SP possui uma população estimada de 24.022 habitantes. Esses municípios estão situados na região sudoeste paulista, que está inserida no mapa da fome e apresenta grandes características de pobreza e insegurança alimentar.

A pesquisa levantou dados secundários sobre as políticas públicas de segurança alimentar e sua representatividade em nível nacional. Também foi realizada coleta de dados primários, juntamente com os gestores do PNAE dos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP. Foram aplicados questionários com roteiros de entrevistas semiestruturados com o gestor do PNAE de cada município. Assim, buscou-se identificar a efetividade da execução do PNAE com os gestores nos dois municípios, em três recortes temporais; antes da pandemia da Covid-19, durante a pandemia e após a retomada gradativa das aulas. Também se buscou identificar se, em algum desses três cenários estudados, os beneficiários do PNAE tiveram algum grau de

insegurança alimentar, identificando as principais ações dos gestores frente à calamidade pública e as problemáticas enfrentadas nos cenários estudados.

O referencial teórico abrangeu a trajetória da política pública no Brasil, que culminou em programas com foco em mitigar a insegurança alimentar no território nacional. A seguir, são abordados os resultados que envolvem a dinâmica e as estratégias de cada gestão do PNAE nos municípios e as ações de enfrentamento à calamidade pública (Covid-19). Sobretudo, avaliou-se a efetividade do programa em diferentes cenários, com o propósito de contribuir para que os gestores de políticas públicas nacionais de insegurança alimentar tenham um olhar diferenciado sobre a gestão desse programa em cenários otimistas e pessimistas em nosso país.

Essa pesquisa se torna pertinente por conta da grande importância das políticas públicas para a sociedade, analisando um programa, o PNAE, que tem como foco apoiar seus beneficiários, principalmente aqueles em situação de vulnerabilidade social, que não têm condições de estabelecer hábitos alimentares saudáveis no seu dia a dia. Além disso, o estudo analisou os efeitos da chegada da Pandemia do Covid-19 e o cenário do isolamento social, que impactou os beneficiários do PNAE.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil

As políticas de segurança alimentar no Brasil têm diversos efeitos válidos e benéficos à sociedade, mas também apresentam diversas falhas em sua operacionalização. Estas controvérsias sempre estão sendo estudadas, para que, de alguma forma, possam trazer retornos favoráveis para os cidadãos, principalmente aqueles em situação de vulnerabilidade social, e que dependem destas políticas públicas para terem uma vida digna.

De acordo com Burlandy (2009), as estruturas de representação social no Brasil, especificamente até meados da década de 90, foram marcadas pelo desmembramento institucional e pelo avanço dos objetivos setoriais sobre planos que viessem modificar a distribuição de recursos do poder, tanto entre os setores quanto

nos níveis de governo. Estas iniciativas acabaram gerando uma aplicação ineficiente dos recursos, principalmente ao limitar a criação de pactos mais amplos no país, para o enfrentamento às adversidades mais complexas, como a saúde e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nas últimas décadas, o Brasil vem “tentando” superar este quadro desalentador, buscando então formalizar ideias interdisciplinares e iniciativas institucionais traçadas na intersectorialidade.

Já a partir dos anos de 1988, à luz da Constituição, a saúde foi estabelecida como um direito de todos, devendo ser acessada por meio de políticas públicas sociais e econômicas. Ela é compreendida como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho e transporte, emprego e lazer, liberdade, posse da terra e acesso aos serviços de saúde, o que impôs a integração de um conjunto de políticas públicas implementadas por diferentes setores de governo. Assim sendo, através da Lei Orgânica, foi instituída a SAN como:

a realização do direito humano a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais e sendo sustentável do ponto de vista sócio-econômico e agro-ecológico. Este direito só se realiza por intermédio da integração entre setores (BURLANDY, 2009, p. 852, grifo do autor).

Ainda nas palavras de Burlandy (2009), a constituição destes setores foi o efeito de uma dinâmica social participativa e associada entre governo e organizações sociais que culminou no estatuto institucional, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1988, e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em 2006. A atuação desses sistemas vem proporcionando uma revisão nos modelos setoriais da saúde e alimentação. No entanto, o SISAN visa à aproximação da produção, abastecimento, comercialização e do consumo de alimentos saudáveis.

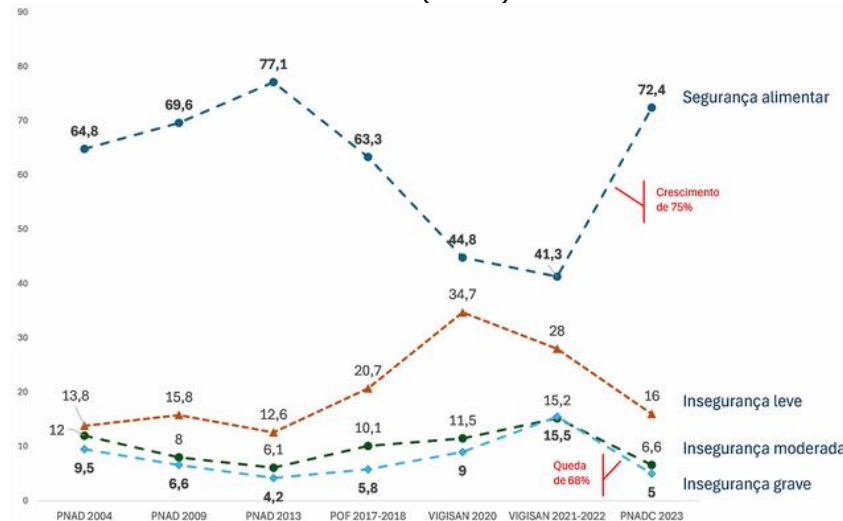
No período entre os anos de 2003 e 2016, a política social de SAN trouxe em destaque o estabelecimento do SISAN para duas tomadas de decisão, sendo elas: o combate à fome e o fornecimento de uma alimentação saudável como um direito humano para todos. É evidente que, nestas circunstâncias, a “fome” não é um acontecimento natural na sociedade, mas sim o efeito da desigualdade social, tanto Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

na economia quanto nas políticas desiguais que atingem, principalmente, as famílias mais carentes. É evidente que as políticas de segurança alimentar no Brasil muitas vezes acabam sendo ineficientes como política de acesso à alimentação. O exemplo mais atual e de maior impacto para a sociedade foi a pandemia do Coronavírus (COVID-19), uma das maiores crises sanitárias já vividas no Brasil e no mundo.

A Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) no Brasil pode ser compreendida como a dificuldade de acesso à alimentação saudável por parte da sociedade, que está direta ou indiretamente associada às condições de renda da população. No início dos anos 2000, cerca de 55 milhões de brasileiros viviam na pobreza, com meio salário mínimo per capita; cerca de milhões viviam com menos de um quarto do salário mínimo da época (BEZERRA et al, 2020). Levando em consideração que o salário mínimo da época era de R\$ 151,00 e o preço da cesta básica era aproximadamente entre R\$ 100,00 e R\$ 150,00 na década de 2000, esse preço representava, em alguns anos, mais de 50% do valor do salário mínimo (FETAPERGS, 2024). Nesse sentido, podemos compreender que o salário mínimo no começo dos anos 2000 não correspondia com às necessidades da população, sendo que as necessidades fisiológicas do ser humano vão além de somente se alimentar – é necessário também ter o acesso à água potável, saneamento básico, roupa para se vestir e uma casa para residir. A partir disso, podemos compreender alguns dos fatores que levaram mais de 55 milhões de brasileiros à pobreza e, conseqüentemente, à insegurança alimentar no país.

Na Figura a seguir, iremos compreender a situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por domicílio brasileiro.

Figura 1 Situação da Segurança Alimentar e Nutricional nos domicílios brasileiros no período de 2004 a 2023 (em %)



Fonte: PNADC; IBGE e MDS (2023).

De acordo com a Figura acima, podemos observar a situação da SAN por domicílio entre os anos de 2004 e 2023 no Brasil. Entre os anos de 2004 e 2013, houve um aumento significativo da SAN brasileira, ou seja, 77,1% da população brasileira estava com Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse mesmo período, também houve a diminuição da Insegurança Alimentar leve, moderada e grave nos domicílios. O que mais chama atenção nos dados apresentados neste gráfico é que, no período entre os anos de 2013 e 2020, houve uma diminuição de 32,3% na Segurança Alimentar no Brasil, levando o aumento de 22,1% da Insegurança Alimentar Leve (IAL), 4% de Insegurança Alimentar Moderada (IAM) e 1,6% de Insegurança Alimentar Grave (IAG).

Especificamente no período da pandemia da COVID-19, de acordo com o gráfico, em 2020, a Insegurança Alimentar já atingia mais da metade dos domicílios brasileiros, ou seja, 55,2% com IAN, e a fome representou 9% dos domicílios. Em 2022, a Insegurança Alimentar chegou a 58,7% dos lares, e a fome, a 15,5% de todos os domicílios. Esse foi o cenário mais crítico já vivenciado desde de 2004. No ano de 2023 houve um aumento para 75% de domicílios em situação de Segurança Alimentar e uma diminuição de 68% de lares em situação de fome (MDS, 2023).

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O contexto histórico aqui abordado mostra como os dados de 2023 representam a volta do combate à Insegurança Alimentar no Brasil, assim como o enfrentamento da fome em nível nacional. Nesse sentido, podemos identificar que uma das causas dessa problemática foi o desmonte de políticas públicas de transferência de renda no período de 2013 a 2021, o que impactou significativamente a SAN da sociedade brasileira.

No início da pandemia, já no começo de 2020, explica-se e justificam-se muitas coisas, pelos impactos que esta crise sanitária causou no país e no mundo. O aumento da insegurança alimentar no mundo se dá em função do aumento do desemprego decorrente da pandemia do coronavírus. E no Brasil, este problema não foi diferente. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), destacou-se que, no primeiro semestre do ano de 2020, a taxa de desemprego representou 12,2%, ou seja, 12,9 milhões de pessoas, sendo 2 milhões de brasileiros acabaram perderam seus empregos. Em relação à taxa de subutilização, o percentual foi de 24,4% (36,8 milhões de trabalhadores). Resumindo, 70,9 milhões de pessoas no Brasil estavam fora dos postos de trabalho, o que indicou um aumento significativo de 5,2 milhões de indivíduos, comparado ao semestre anterior (POF/IBGE, 2020).

O Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (PL nº6.047/2005) apresenta o conceito dessa pesquisa:

[...] a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de 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 (BRASIL, 2005).

Há uma grande parcela de brasileiros que se encontra em (In) Segurança Alimentar. De acordo com o levantamento feito pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), através da PNAD, entre 2017-2018, a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) estimou-se um total de 68,9 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil. Entre estes domicílios, 63,3% estavam em situação de segurança alimentar, por outro lado, 36,7% dos domicílios particulares representavam um grau de insegurança alimentar, sendo que 24% estavam em situação leve, 8,1% Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

em situação moderada e 4,6% em situação de insegurança alimentar grave. Assim, não afetando somente os membros adultos das famílias, mas também as crianças e adolescentes.

De acordo com Santos (2011), a introdução das políticas de segurança alimentar nos municípios brasileiros começou a surgir bem lentamente no país, principalmente nas regiões subdesenvolvidas, que necessitavam de adequado apoio governamental para mitigar a fome na região. A interligação territorial e a segurança alimentar são relevantes, por conta do planejamento e implementação de planos e políticas públicas de desenvolvimento territorial, que articulam questões da segurança alimentar como incentivo para a administração pública. Mesmo com afirmações da dificuldade de efetivar as ações de desenvolvimento territorial no Brasil, ligadas às ações de médio e longo prazo, e com objetivos de realizar feitos emergenciais no combate à fome, nesse contexto, tem-se um dos principais programas que tem o propósito de mitigar a fome e a insegurança alimentar: o PNAE.

2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE com setenta anos de existência, é uma referência comparada aos programas na área de alimentação escolar no mundo, por ser o único com o atendimento universalizado, pelo seu público-alvo, por todo seu progresso durante estes anos e pelo seu foco nas questões sociais e de segurança alimentar (TRICHES, 2015).

O PNAE, que é popularmente conhecido como merenda escolar, é gerenciado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), e o principal objetivo é suprir as necessidades nutricionais dos alunos inseridos nas redes de ensino. O Programa se originou no início da década de 40, quando o Instituto de Nutrição defendeu um plano do Governo Federal para oferecer alimentação escolar para os alunos. No entanto, essa iniciativa não foi executada, por falta de recursos financeiros na época (FNDE, 2017).

A partir da década de 50, foi criado um novo Plano Nacional de Alimentação e Nutricional, e foi nele que foi estruturado um programa de merenda escolar em nível nacional. Deste plano inicial, somente o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, por meio do financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), que hoje é conhecido como a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), que proporcionou o acesso ao excedente de leite em pó, atribuído inicialmente à campanha de nutrição materno-infantil.

De acordo com Peixinho (2011) o PNAE tem o principal foco em fortalecer o desenvolvimento da economia local, incentivando os gestores públicos a permitirem o acesso aos alimentos dos produtores locais, fortalecendo a agricultura na região, principalmente com a integração de agricultores familiares rurais com o sistema educacional. Os recursos financeiros para a execução do PNAE originam-se da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e estão assegurados no Orçamento Geral da União pela Constituição Federal. Os estados e municípios alocam estes recursos quando são elaborados os Planos Plurianuais (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), para que se possa realizar as aquisições de gêneros alimentícios, e também para o pagamento de outras despesas, como: construções, recursos humanos, reformas de unidades de ensino, de cozinhas, refeitórios, para compra de equipamentos e utensílios necessários para o preparo das refeições nas unidades de ensino.

A temática da fome vem, há tempos, sendo debatida amplamente no Brasil, como Costa (1948 apud PEIXINHO, 2011) destaca, que a desnutrição das crianças era entendida como um dos motivos para o mau desenvolvimento escolar, mas não é torna o único motivo, sendo também um problema decorrente, na maioria das vezes, de famílias carentes e com vulnerabilidade social. O mesmo autor defendia algumas medidas relevantes para o combate à desnutrição, e destacava as unidades escolares como o principal local para combater a desnutrição infantil, e para isso, seriam necessárias três medidas: o desjejum, a merenda e o almoço escolar. Além disso, o governo começou a fornecer folhetos sobre “Alimentação Escolar” e idealizar hortas

nas escolas (COIMBRA, 1982). Assim, as discussões sobre esta temática no meio acadêmico fizeram com que tivesse início o processo de formação de nutricionistas em meados dos anos de 1939, no Instituto de Higiene de São Paulo, que atualmente é o curso de graduação de nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). No ano de 1946, foi também quando deu início às atividades do primeiro curso de graduação em nutrição na Universidade do Brasil (Rio de Janeiro), denominado Instituto de Nutrição (INUB), atualmente pertencente à Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (PEIXINHO, 2011). Com isso, as ações referentes à alimentação escolar foram, aos poucos, se consolidando oficialmente.

A partir do ano de 2006, uma grande conquista para a operacionalização do PNAE no país foi a exigência da presença de nutricionistas como responsáveis técnicos pelo programa, e a composição de um quadro técnico formado por esses profissionais em todas as entidades executoras, o que acarretou em melhorias significativas na execução do PNAE, bem como no alcance dos seus objetivos. Já a partir de 2009, por meio da Lei nº 11.947, de 16 de julho, houve novos avanços na modalidade, com a ampliação do PNAE para toda a rede pública de educação básica, bem como aos alunos do Programa Mais Educação e de jovens e adultos. A lei garantiu que pelo menos 30% dos repasses do FNDE sejam direcionados ao investimento da compra de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2018).

As recomendações nacionais e internacionais para a promoção da alimentação saudável nas unidades de ensino, por meio da Lei nº 11.947/2009, fizeram com que o programa passasse a ser executado com orientação de diretrizes que consideram a promoção da alimentação adequada, com a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) em todo o processo de ensino das escolas, proporcionando o desenvolvimento sustentável, dando preferência e incentivando a compra dos alimentos no âmbito local, pelos empreendedores rurais e agricultores familiares. Diante disso, a legislação incentivou que as Entidades Executoras (EEX) utilizassem 30% dos recursos destinados ao programa, para a aquisição de alimentos vindos da

agricultura familiar, podendo, então, trazer o desenvolvimento territorial. As Entidades Executoras, todo ano, têm enviado propostas para aumentar a porcentagem de recursos para a compra de produtos da agricultura familiar. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) oferece assistência técnica para a efetivação desta política pública (FNDE, 2018).

Assim, chegamos às ações como a do FNDE (2018), com a inserção das novas diretrizes da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, que trouxe o fortalecimento de novas estratégias para o PNAE, como a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), que auxilia com medidas de prevenção de obesidade infantil e na construção de um pensamento preocupado com a qualidade de vida e a saúde, principalmente, através do consumo de alimentos saudáveis. Também, a Resolução CD/FNDE nº 4/2015 trouxe objetivos mais claros referentes aos critérios de valores dos produtos da agricultura familiar.

Os cardápios da alimentação escolar destinados aos alunos nas unidades de ensino devem ser adaptados de acordo com a necessidade dos alunos e elaborados nas seguintes condições especiais:

- Estudantes diagnosticados com necessidades alimentares especiais, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras.
- Estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação. Eles devem receber a alimentação escolar no período de escolarização e no contraturno, quando em Atendimento Educacional Especializado.
- Especificidades culturais de comunidades indígenas e/ou quilombolas (FNDE, 2022).

O cardápio para o PNAE deve ser realizado com o objetivo de contribuir para a aprendizagem, rendimento do aluno nas escolas e para a formação de bons hábitos alimentares, não apenas nas escolas, mas também em suas casas, respeitando as dimensões culturais e sociais de cada território. Dessa forma, o nutricionista responsável pelas unidades escolares de cada município deve proporcionar uma maior utilização de alimentos in natura (legumes, verduras, tubérculos e frutas) e também arroz, feijão, leite, carnes, ovos e farinhas. Esses alimentos devem ser priorizados pela importância nutricional na alimentação (FNDE, 2022).

2.2.1 Representatividade do PNAE no Brasil

O PNAE, além de criar laços com a sociedade, também tem o objetivo de mitigar a fome, através de alimentos saudáveis e de quantidade suficiente para todos os beneficiários.

Os recursos financeiros repassados ao PNAE são efetuados em 10 parcelas, entre o mês de fevereiro a novembro de cada ano, em conta corrente de cada município, prefeitura ou secretaria de estado da educação. No caso das escolas federais, o FNDE faz a descentralização de créditos orçamentários e recursos necessários para a execução do Programa. Os valores distribuídos são com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao atendimento. Os valores repassados pela União aos estados e municípios são calculados por dia letivo, para cada aluno, e são estabelecidos de acordo com cada modalidade de ensino. As etapas e modalidades de ensino definidas no programa de acordo com FNDE (2018), são: creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, quilombolas, indígenas, atendimento educacional especializado e tempo integral.

Figura 2 Recursos financeiros destinados ao PNAE e número de alunos atendidos pelo programa no período de 1995 a 2015

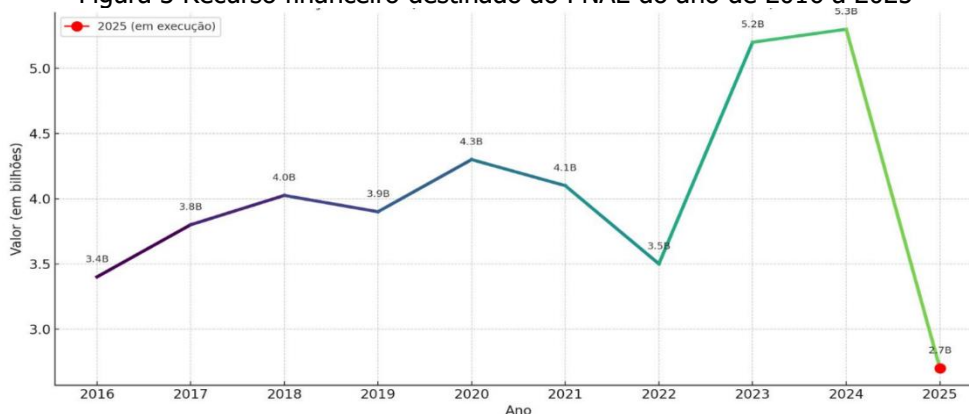
Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2015	3,759	41,5
2014	3,693	42,2
2013	3,542	43,3
2012	3,306	43,1
2011	3,051	44,4
2010	3,034	45,6
2009	2,013	47 *
2008	1,490	34,6
2007	1,520	35,7
2006	1,500	36,3
2005	1,266	36,4
2004	1,025	37,8
2003	0,954	37,3
2002	0,848	36,9
2001	0,920	37,1
2000	0,901	37,1
1999	0,871	36,9
1998	0,785	35,3
1997	0,673	35,1
1996	0,454	30,5
1995	0,590	33,2

Fonte: FNDE (2023).

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Na Figura 2, podemos identificar os recursos destinados à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no período entre 1995 e 2015, recursos estes representados em bilhões e quantidade de alunos atendidos. Pode-se analisar que, nos anos de 2003 para 2004, os recursos financeiros destinados ao PNAE passaram a ser mais significativos em relação aos repasses, aumentando de 954 milhões para 1,025 bilhão de reais, destinados anualmente aos beneficiários do programa em todo o território nacional. Isso demonstra um maior apoio do governo frente a essa política pública tão importante no país.

Figura 3 Recurso financeiro destinado ao PNAE do ano de 2016 a 2025



Fonte: Adaptado BRASIL (2025).

De acordo com a Figura 3 acima, podemos identificar os recursos financeiros destinados ao PNAE no período de 2016 a 2025. No ano de 2016, foi destinado ao programa o valor de R\$3,4 bilhões. Já no ano de 2017, foi executado o valor de R\$3,8 bilhões. No ano de 2018, foi executado o valor de R\$4 bilhões. No ano de 2019, foram executados R\$3,9 bilhões. Em 2020, foram executados R\$4,3 bilhões. Em 2021, foi executado o valor de R\$4,1 bilhões. Em 2022, foi executado o valor de R\$3,5 bilhões. Em 2023, foi executado o valor de R\$5,2 bilhões. Em 2024, foi executado o valor de R\$5,3 bilhões. E, em 2025, ainda no cenário de execução do PNAE, no primeiro semestre de 2025, foi executado o valor de R\$2,7 bilhões, destinados à execução do programa em todo o território nacional. Podemos observar que, especificamente no ano de 2022 para 2023, houve um aumento significativo de recursos destinados ao PNAE, quase duplicando os recursos financeiros executados. As principais hipóteses

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

são que, após a retomada das aulas presenciais pós-pandemia, o orçamento para a execução do programa aumentou gradativamente. Além disso, a evolução do projeto pedagógico de aulas em período integral contribuiu para o aumento da quantidade de alimentos destinados ao programa para o preparo das refeições. Consequentemente, houve o aumento dos recursos financeiros para o amparo ao programa.

A partir das Figuras 2 e 3 analisadas neste tópico, podemos identificar o quanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) evoluiu como política pública. Especialmente, podemos afirmar que, por meio dos investimentos nesse programa, retornos positivos são gerados para a educação, desde a creche até o ensino médio. Além disso, quando uma política pública é efetiva nos territórios, o nível de aprendizagem dos alunos aumenta significativamente, pois os mesmos passam a ter hábitos alimentares saudáveis. Com bons hábitos, o aluno tende a apresentar melhor desempenho educacional.

2.3 A intersectorialidade das Políticas Públicas

As políticas sociais brasileiras são inseridas no contexto histórico, político, econômico e social, com pactuação de ações e projetos de diversas forças sociais presentes na sociedade, que se compõem em um conjunto de regulações do estado. A configuração do estado brasileiro é composta pela setorização da estruturação histórica das políticas públicas, planejadas e organizadas para serem executadas isoladamente, sem que haja a articulação conjunta de outras ações. As consequências da setorização têm sido observadas pela fragmentação, desarticulação e sobreposição de suas ações, expondo os beneficiários atendidos pelas políticas a um quadro de intervenções, excesso de procedimentos e cadastros para acessarem os serviços públicos (Wanderley *et al*, 2020).

De acordo com Wanderley *et al* (2020), a intersectorialidade na gestão pública surge como estratégia para ressignificar a setorização e a fragmentação, partindo da articulação e complementação das ações entre setores, em busca de um olhar assistencialista sobre as questões sociais da sociedade que necessitam de atendimento

público. A partir disso, a intersectorialidade garante a composição das ações das políticas públicas, contribuindo para a qualidade de vida de seus beneficiários, mas ainda é um desafio para as gestões municipais, estaduais e federais colocarem em prática essa articulação. No olhar da gestão pública, a intersectorialidade é um desafio à política para compartilhar as atribuições e responsabilidades, possibilitando a racionalidade dos recursos públicos.

Para Junqueira:

A intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (JUNQUEIRA 2005, p.4).

A intersectorialidade das políticas públicas busca articular ações de melhoria nas condições de vida da população, na otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais, e na efetividade dos retornos sociais. Nesse sentido, é importante destacar que a intersectorialidade não deve ser vista como uma iniciativa individual de profissionais ou equipes, mas sim como o planejamento institucional e políticas que desfaçam a cultura da setorização, que busca somente a negociação e vantagens entre partidos de determinadas gestões, sem pensar em projetos que validem as ações integradas (Wanderley *et al*, 2010).

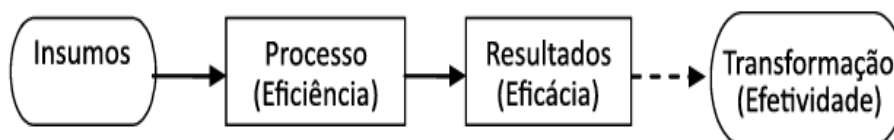
As mudanças aqui apontadas só serão devidamente efetivas quando a gestão pública tiver um olhar diferenciado sobre a realidade social, o que se entende em saber lidar com as problemáticas sociais e restabelecer mudanças práticas na gestão, que só ocorrem quando há uma reformulação da cultura e valores das organizações (Junqueira, 2005, p. 6). Dessa forma, a criação de uma nova cultura e um novo planejamento estratégico entre as estruturas e agentes públicos e privados possibilita criar uma cultura organizacional próspera, que terá condições viáveis para pensar e ações voltadas ao atendimento integral das necessidades da sociedade.

A temática da avaliação da gestão pública territorial é bastante ampla, nesse sentido, deve-se delimitar critérios para uma melhor avaliação de programas nas

esferas municipais. A partir disso, colocamos em questão a análise da efetividade das políticas públicas na administração pública.

A efetividade compõe uma das três metodologias básicas para a avaliação da gestão pública, sendo elas: a avaliação de metas (eficácia); a avaliação de impacto (efetividade) e a avaliação do processo (eficiência) (Sulbrandt, 1993). Jannuzi e Patarra (2006) abordam a importância do monitoramento da gestão a partir do raciocínio insumo-processo-resultado-impacto, que pode ser analisado através da eficiência, eficácia e efetividade, de acordo com a figura a seguir.

Figura 4 Fluxograma da avaliação de Gestão



Fonte: SANO E FILHO (2013).

De acordo com a Figura 4 a seguir, podemos identificar o fluxograma da avaliação de gestão; isso serve tanto para esferas públicas quanto para privadas. Os insumos se referem às etapas de gestão que serão avaliadas. Os processos são avaliados por meio do fator eficiência, os resultados são analisados com base na eficácia da gestão e a transformação é avaliada pela efetividade.

Nesse sentido, a partir do objeto de estudo desta pesquisa, o principal elemento de avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a análise da efetividade desse programa na gestão pública, levando em consideração o impacto que a política pública causa à sociedade e aos seus beneficiários, buscando identificar os fatores que impulsionam a segurança alimentar ou a insegurança alimentar nos territórios.

Vale ressaltar que a efetividade está relacionada aos efeitos que um programa social pode trazer sobre a sociedade. Diante disso, avaliar a efetividade de políticas públicas é analisar o real valor de um determinado investimento social. Nesse sentido, torna-se indispensável avaliar as ações da gestão, pois, caso ocorram cenários

pessimistas, pode-se repensar e planejar a atuação da gestão pública frente a ações das políticas públicas (Sano e Filho, 2013).

3. METODOLOGIA

A abordagem utilizada neste estudo foi qualitativa, por meio do estudo de caso. É uma pesquisa exploratória descritiva, analisando a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) frente a pandemia da Covid-19, nos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP.

A pesquisa foi iniciada a partir de uma revisão de literatura, auxiliando no embasamento teórico dos principais temas abordados referentes às políticas públicas; PNAE e sua evolução como política, bem como a importância da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para o ensino e aprendizagem dos alunos beneficiários. A coleta de dados primários foi realizada junto aos gestores do PNAE nos dois municípios da região sudoeste do estado de São Paulo. Num primeiro momento, foram realizados encontros exploratórios, como uma oportunidade de aproximação e apresentação do pesquisador e do projeto de pesquisa, e, a seguir, foram realizadas as coletas de informações por meio de entrevistas semiestruturadas com os gestores e responsáveis pela execução do programa em cada município, ou seja, foi feita a coleta de dados com cada secretário de educação dos dois municípios estudados. Todos os depoimentos foram analisados igualmente, levando em consideração a efetividade da gestão pública. Buscou-se compreender a importância desta política pública para o desenvolvimento intelectual e nutricional de cada aluno.

Foram analisadas as dimensões sociais, administrativas, econômicas e os aspectos da efetividade do PNAE nos municípios. Foi realizada uma análise qualitativa, abordando a gestão do PNAE em três recortes temporais: antes da pandemia, durante e após a retomada gradativa das aulas, para verificar se em algum desses períodos os alunos tiveram algum grau de insegurança alimentar. Com a sistematização dos dados, foram feitas análises em três diferentes aspectos: 1) efetividade da gestão do PNAE,

2) estratégias de adaptação frente a pandemia da Covid-19 e 3) análise da Segurança Alimentar e Nutricional.

As entrevistas foram realizadas no mês de janeiro de 2024, sendo gravadas em áudio, transcritas e posteriormente analisadas. A análise de dados foi realizada a partir da análise de conteúdo, que consiste em interpretação da comunicação que permite a compreensão da recepção das mensagens dos entrevistados. Foi analisado o conteúdo em três fases: pré-análise; exploração do material; e o tratamento dos resultados e interpretação destes.

A Figura 1 mostra o conceito e o objetivo/finalidade da dimensão efetividade de uma política pública nos territórios, o que ajudará na análise e compreensão da pesquisa.

Figura 5 Conceito de Efetividade

Dimensão	Conceito	Objetivo/Finalidade
Efetividade	Relação entre os resultados obtidos e desejados/ esperados; representa o impacto transformador do Programa sobre a realidade que se quer modificar, atentando para a satisfação das necessidades da sociedade.	Identificar o nível de satisfação da Sociedade com o Programa, bem como a transformação da realidade, o grau de abrangência, além da sustentabilidade/ continuidade dos resultados alcançados.

Fonte: Adaptado COHEN ET AL (2004, p. 107).

Na Figura 5 acima, podemos observar o conceito de efetividade, que parte de uma análise de resultados de uma ação, gestão ou iniciativa, levando em consideração o impacto transformador que satisfaz a sociedade. Diante disso, este estudo buscou, principalmente, analisar a efetividade da gestão do PNAE nos dois municípios da região sudoeste do estado de São Paulo. Buscou-se identificar se, em diferentes cenários, a gestão do programa continuou efetiva ou não, e quais estratégias de adaptação à frente gestora adota diante da pandemia da Covid-19.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos nesta pesquisa, realizada nos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP, junto aos gestores locais - secretários de educação, tornaram-se possíveis compreender e analisar o diagnóstico da efetividade da gestão do PNAE. Assim, buscou-se observar a execução do PNAE nos três recortes temporais e analisar

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

sua efetividade e estratégias. Também foram analisadas questões de segurança alimentar dos alunos beneficiários.

4.1 Dimensões Sociais e Administrativas do PNAE em Angatuba/SP e Itapetininga/SP

A função dos responsáveis pela gestão do PNAE no município é exercida pelos secretários da educação. Na cidade de Angatuba/SP, o secretário da educação está atuando com o PNAE há 2 anos e meio e o secretário de Itapetininga/SP, há 2 anos.

As principais motivações do gestor do PNAE em Angatuba/SP são, principalmente, o foco em combater a insegurança alimentar e nutricional dos alunos beneficiários desse programa. Já o gestor em Itapetininga/SP tem como motivações executar com excelência o PNAE, à luz do assistencialismo, mantendo o olhar educador, pois a alimentação é primordial para o desenvolvimento intelectual e físico dos alunos nas escolas.

As dificuldades enfrentadas no processo de gestão do PNAE nos municípios são muitas. Em Angatuba/SP, as principais dificuldades enfrentadas no processo de gestão foram na configuração do cardápio alimentar dos alunos, principalmente após a retomada gradativa das aulas no pós-pandemia, pois os alunos tinham uma certa rejeição aos alimentos oferecidos através da merenda escolar, devido ao fato de que, no período da pandemia, os mesmos tinham péssimos hábitos alimentares. Outra dificuldade foi encontrar um espaço adequado para o preparo das refeições de forma eficiente. Em Itapetininga/SP, as dificuldades enfrentadas na gestão foram conseguir alinhar o trabalho terceirizado dos nutricionistas contratados. Os orçamentos oferecidos através do programa foram limitados e os valores repassados ao PNAE não condizem com as necessidades do município.

Desde a implantação do PNAE, nos municípios, ocorreram mudanças nos processos de gestão, especificamente nas gestões atuais. No município de Angatuba/SP, ocorreram, sim, mudanças no processo de gestão, com a aquisição de novos equipamentos para a cozinha piloto. Também houve novas contratações de

funcionários qualificados/nutricionistas para atuar à frente da alimentação escolar. Em Itapetininga/SP, não ocorreram mudanças significativas, havendo apenas a continuidade do planejamento estratégico estabelecido pela gestão anterior.

Os alunos das unidades de ensino devem ter uma boa qualidade no ensino e aprendizagem. Nesse sentido, a gestão educacional de cada município deve agir de forma eficiente para que os alunos tenham suas necessidades fisiológicas atendidas no seu dia a dia escolar, possibilitando um maior nível de conhecimento em sala de aula. Essa proposta não é diferente nos dois municípios estudados. Em Angatuba/SP, ressalta-se que a qualidade de vida pessoal e acadêmica dos alunos beneficiários do PNAE é positiva quando os alunos têm acesso devido à alimentação escolar de qualidade. Além disso, a merenda escolar contribui fortemente para a garantia da segurança alimentar dos alunos, quando é entregue o alimento adequado e balanceado pela gestão nutricional. Caso não houvesse o PNAE, os alunos iriam passar fome nas unidades de ensino e, conseqüentemente, ocorreria uma grande evasão de alunos nas escolas. As colocações anteriores não são diferentes em Itapetininga/SP: a qualidade do ensino e aprendizagem dos alunos tende a melhorar à medida que se entrega, com qualidade, os alimentos oferecidos pelo PNAE. Caso não existisse o PNAE, haveria uma grande porcentagem de alunos desistentes nas escolas. Além disso, sem o PNAE, não haveria estrutura para atender os 15 mil alunos beneficiários do programa no município.

As gestões dos municípios estudados buscam a melhoria da administração da alimentação escolar. Em Angatuba/SP, foi construída uma cozinha piloto central, e inaugurada em fevereiro de 2024, e seu principal objetivo é a ampliação, pois a antiga não estava suportando as demandas, nem as necessidades no preparo da alimentação e não dispunha de espaço adequado para o armazenamento dos alimentos. Esse novo espaço está contribuindo fortemente para a efetividade da gestão da alimentação escolar, contando com uma câmara fria que resguarda a qualidade dos alimentos perecíveis. Além dessa cozinha piloto central, outras foram construídas em locais

estratégicos, nos bairros mais distantes da zona urbana e na zona rural do município. Vale destacar que, especificamente nas creches do município, as refeições são preparadas nas próprias unidades de ensino, por se tratar de uma alimentação elaborada de acordo com as necessidades dos alunos. Também houve a implantação de novos cardápios alimentares, balanceados nutricionalmente e fortalecendo a motivação da equipe executora envolvida.

Em Itapetininga/SP, não ocorreram tantas mudanças, mas estão sendo conduzidas algumas estratégias eficientes para a execução do PNAE. Cada unidade de ensino tem sua cozinha própria, buscando sempre a qualidade dos alimentos oferecidos e tendo o monitoramento efetivo de todas as frentes executoras do programa.

O PNAE é um programa consolidado e referência como política pública de alimentação escolar, voltada para a segurança alimentar, mas alguns territórios enfrentam diversas dificuldades em sua operacionalização, o que também ocorre nos dois municípios estudados. As principais dificuldades enfrentadas no processo de gestão do PNAE em Angatuba/SP são relacionadas à mão de obra capacitada. Até o ano de 2023, atuava somente uma nutricionista para atender às demandas alimentares de todas as unidades de ensino do município. Recentemente, em 2024, foi contratada mais uma nutricionista. Outra dificuldade, anterior à construção da cozinha piloto, era a falta de equipamentos adequados para a elaboração dos cardápios. Em Itapetininga/SP, as dificuldades na execução do programa são o orçamento limitado destinado à alimentação escolar, pois não condiz com as necessidades, bem como a falta de equipamentos adequados no preparo das refeições feitas em cada unidade de ensino e a escassez de mão de obra.

As gestões dos dois municípios apontaram alguns planejamentos de longo prazo que pretendem executar em relação ao programa. Em Angatuba/SP, busca-se orientar por meio da cartilha de gestão do PNAE, que é disponibilizada pelo FNDE, e investe na melhoria da infraestrutura das cozinhas e, periodicamente trabalham com campanhas

contra o desperdício de alimentos e projetos de educação alimentar e ambiental nas escolas. Em Itapetininga/SP, busca-se adotar, futuramente, melhorias na administração do programa, com treinamento e desenvolvimento dos colaboradores, incluindo as merendeiras e todos os envolvidos, para que tenham um olhar diferenciado para cada aluno, pois alguns têm necessidades específicas de alimentação.

Todo município pode receber recursos do PNAE nas unidades de ensino, mas devem atender alguns requisitos, como ter uma unidade executora e em dia com suas prestações de contas, ter um nutricionista/responsável técnico pela gestão nutricional do PNAE e o CAE (Conselho de Alimentação Escolar) já constituído, para que as ações do PNAE sejam, de fato, executadas efetivamente.

4.2 Dimensão financeira e PNAE dos municípios estudados

A dimensão financeira envolve as questões orçamentárias e repasses realizados nos municípios para a execução do PNAE, anualmente e mensalmente.

A pesquisa nos municípios estudados identificou os dados financeiros, com valores anuais e mensais repassados às entidades executoras do PNAE. A Tabela 1 apresenta os repasses financeiros do PNAE no ano de 2023, incluindo o QESE (Quota Estadual do Salário-Educação) que fortalece os recursos para a alimentação escolar.

Tabela 1 Repasses financeiros do PNAE aos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP no ano de 2023

Repasses financeiros do PNAE destinados aos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP no ano de 2023			
Programa/projeto	PNAE	QESE	Total:
Angatuba/SP	R\$ 5.179.873,18		R\$ 5.179.873,18
Itapetininga/SP	R\$ 2.582.148,40	R\$ 15.206.982,97	R\$ 17.789.031,37

Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Em Angatuba/SP, em 2023, foram beneficiados mais de 5.260 alunos e, em Itapetininga/SP, foram beneficiados diretamente mais de 15.120 alunos. O QESE é responsável por transferir recursos financeiros para auxiliar nas ações da aquisição de gênero alimentício, equipamentos da alimentação escolar, no transporte dos alunos, nas reformas das estruturas das unidades de ensino e na aquisição de materiais. Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

didáticos aos alunos. O QESE, especificamente no município de Itapetininga/SP, serviu para fortalecer o PNAE, através dos valores repassados pelo governo, que não são suficientes para atender à demanda de alunos. Se dividirmos o recurso PNAE recebido pela quantidade de 200 dias letivos no ano, teremos o valor aproximado que é repassado diariamente às entidades executoras do PNAE. Em Angatuba/SP, a gestão local utiliza o valor de R\$25.899,37 diariamente e R \$582.735,73 mensalmente. Em Itapetininga/SP, os recursos totalizam R\$88.945,16 diariamente e mensalmente, o valor de R\$2.001.266,02. Esses valores podem sofrer alterações de acordo com os dias letivos de cada município, feriados estaduais, locais, entre outros fatores.

Quando pensamos em efetividade na gestão de políticas públicas, enxergamos o fortalecimento do ensino e aprendizagem nas escolas. No entanto, se realmente os gestores, juntamente com a política pública de alimentação escolar, atuarem de forma sistemática e eficiente, os beneficiários terão retornos favoráveis com a boa gestão do programa; isso foi percebido nos dois municípios estudados.

Os gestores dos municípios estudados mencionam que o PNAE fortalece o nível de ensino e aprendizagem dos alunos, principalmente os alunos de baixa renda. Além disso, com o acompanhamento nutricional das refeições, os alunos conseguem ter maior capacidade de aprender e absorver o conteúdo em sala de aula, no qual positivamente diminuirá a evasão escolar. Sem o PNAE, seria impossível garantir a segurança alimentar e as atividades físicas e intelectuais dos alunos. Além disso, as refeições que são realizadas nas unidades de ensino estão entre as únicas saudáveis que os alunos consomem, com garantia nutricional.

Em Angatuba/SP, é acompanhado 1.345 alunos com situação de vulnerabilidade social, e o órgão responsável por esse acompanhamento é o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). Esses alunos também participam de outro programa de assistência social, o Bolsa Família. Em média, são 60 famílias que estão em situação extrema de insegurança alimentar no município. Em Itapetininga/SP, não há dados disponíveis sobre a quantidade de alunos com situação de insegurança alimentar.

O município de Angatuba/SP, vem realizando iniciativas para mitigar a insegurança alimentar dos alunos e de suas famílias. Essas ações são realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social do município, a qual, em casos específicos, toma iniciativas para amparar essas famílias mais carentes, como: entrega de cestas básicas, cestas de verduras e disponibilização de nutricionistas nos postos de saúde.

Nos dois municípios estudados, periodicamente há um acompanhamento realizado por nutricionistas para avaliar os alimentos oferecidos aos beneficiários.

O PNAE proporciona grandes retornos para seus beneficiários, principalmente a garantia da segurança alimentar nos municípios, levando em consideração que, para grande parte dos alunos, a merenda escolar é a única refeição saudável do dia. Com a vinda da pandemia da Covid-19, em meados de fevereiro de 2020, causou grandes impactos no contexto geral do Brasil, e isso refletiu negativamente, principalmente na saúde das pessoas, e também na educação, pois os alunos, por um determinado período, ficaram sem acesso às unidades de ensino e à alimentação saudável. Isso causou a diminuição da qualidade da aprendizagem dos alunos. Essas considerações também se aplicam ao território do sudoeste paulista. Especificamente nos municípios estudados, os alunos deixaram de acessar a alimentação escolar (PNAE) por um longo período durante a pandemia, e isso refletiu negativamente na saúde e na qualidade do ensino e aprendizagem dos alunos. Algumas ações foram realizadas nesses municípios durante esse período. Foram distribuídas cestas verdes para os alunos/famílias beneficiárias do PNAE. Também foram oferecidas cestas de alimentos básicos para aproximadamente mil alunos de baixa renda em Angatuba/SP, mas, mesmo com essas iniciativas, os alunos não tiveram acesso a uma alimentação balanceada e saudável, pois os alimentos não eram preparados por nutricionistas nem pela cozinha responsável pelo preparo da merenda escolar. Em Itapetininga/SP, foram oferecidas refeições/marmitex para que todos os alunos beneficiários do PNAE levassem para casa, havendo assim um certo controle, principalmente pelos nutricionistas. Esse novo formato de operacionalização da segurança alimentar dos

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

alunos nos dois municípios ocorreu no período de março de 2020 até meados de junho de 2021. Nos municípios estudados, a pandemia refletiu negativamente na qualidade de vida, saúde e educação dos alunos, podendo, sim, ter causado um grau de insegurança alimentar no período pandêmico, observações feitas pelas nutricionistas responsáveis pelo PNAE nos dois municípios.

Em meados de agosto de 2021, a covid-19 começou a diminuir os seus impactos, principalmente na saúde dos brasileiros. Nesse sentido, a gestão do PNAE nos dois municípios analisados aderiu às novas estratégias com o retorno das aulas presenciais, levando em consideração que a demanda por refeições realizadas nas unidades de ensino iria aumentar gradativamente. Em ambos os municípios, após a retomada gradativa das aulas, a partir de meados de agosto de 2021, ocorreu uma dinâmica diferente, com as aulas presenciais e a rotatividade no acesso dos alunos, em uma determinada semana a metade de uma turma assistiam às aulas presenciais, e na semana seguinte, a outra metade participava das aulas. Assim, os alunos voltaram a ter o acesso devido à alimentação escolar, o cardápio da merenda escolar voltou a ser executado, garantindo a segurança alimentar dos beneficiários, pelo menos nos períodos que os alunos estavam presentes nas escolas.

Ainda, no cenário durante e pós pandemia, os órgãos responsáveis pela gestão do PNAE nos dois municípios tiveram que realizar novos projetos para mitigar as necessidades locais, principalmente dos alunos beneficiários do PNAE. Em Itapetininga/SP, a assistência social realizou um projeto de entrega de cestas básicas aos alunos beneficiários do PNAE e também de marmitex durante o período de férias dos alunos.

No município de Angatuba/SP, implantou-se a Lei nº 336/2020, de 07/10/2020:

"Autoriza, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão da situação de emergência e calamidade pública decorrentes da COVID-19, a aquisição e distribuição de kit alimentação às famílias de baixa renda dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Angatuba e dá outras providências."

Artigo 1º- Fica autorizado, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas municipais, em razão da situação de emergência e calamidade pública decorrentes da COVID-19, a aquisição e

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

distribuição de kit alimentação às famílias de baixa renda dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Angatuba, composto de gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros federal e municipal (LEI Nº 336/2020).

A partir dessa lei, os alimentos foram oferecidos como kit de alimentos às famílias dos alunos de baixa renda da rede municipal de ensino. O gestor do PNAE, em Angatuba/SP, avaliou a efetividade do PNAE nos anos de 2010 a 2019 com a nota 7 e, para os próximos anos, busca por melhorias contínuas, principalmente na qualidade dos alimentos e na efetividade do processo de distribuição. O gestor do PNAE de Itapetininga/SP também avaliou a efetividade do programa durante o período pandêmico, com a nota 7, considerando o contexto da pandemia.

Após a retomada gradativa das aulas presenciais, em meados de agosto de 2021, as unidades de ensino voltaram a oferecer a merenda escolar aos alunos, e os gestores do PNAE dos municípios avaliaram a efetividade do programa com a nota 8, considerando que a execução do programa voltou a ser, de fato, efetiva quando comparada ao período pandêmico.

4.3 Origem dos Alimentos destinados ao PNAE nos municípios estudados

A origem e as especificidades de todos os produtos, alimentos e ferramentas utilizadas no processo de preparo das refeições dos beneficiários do PNAE são importantes para a elaboração dos cardápios alimentares dos alunos beneficiários do programa nos dois municípios estudados, pois são adquiridos diversos alimentos para compor a merenda escolar.

Os alimentos comprados em Angatuba/SP para a elaboração dos cardápios dos beneficiários são orgânicos, tais como: frutas, legumes, verduras, arroz, feijão, óleo, macarrão, molho de tomate, carne de frango, carne bovina, carne suína e peixe. Todos esses alimentos são adquiridos da agricultura familiar do próprio município e de atacadistas. Os alimentos destinados ao PNAE em Itapetininga/SP incluem: verduras, frutas, arroz, feijão, macarrão, óleo, temperos, carnes (suína, bovina, frango e peixe).

Para a execução das ações do PNAE nos municípios, as entidades executoras devem adquirir, no mínimo, 30% dos alimentos advindos da agricultura familiar. Angatuba/SP adquire 70% dos alimentos da agricultura familiar e 30% provenientes

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

de outros meios, indústrias, atacadistas e açougues. Em Itapetininga/SP, são adquiridos 30% dos alimentos da agricultura familiar e 70% adquiridos de indústrias, atacadistas e açougues.

Os dados analisados referentes à efetividade da gestão do PNAE indicam um aumento significativo da insegurança alimentar durante a pandemia da Covid-19 nos municípios estudados, o que foi reiterado pelas nutricionistas responsáveis nos dois municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa contribuiu para revelar a importância da articulação e efetividade do PNAE na região sudoeste do estado de São Paulo, especificamente nos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP. Ao se analisar o cenário e o reflexo da pandemia da Covid-19, podemos identificar uma grande calamidade pública em todo o território nacional. Esse reflexo não foi diferente nos dois municípios estudados na região sudoeste paulista. As problemáticas enfrentadas no período pandêmico também refletiram negativamente na segurança alimentar dos alunos beneficiários do PNAE, e a qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos também ficou alterada e prejudicada.

Com os resultados dessa pesquisa, pode-se verificar que, sem o apoio de políticas públicas em cenário de calamidade pública, as consequências sociais seriam bem maiores. Entretanto, mesmo com todas as limitações enfrentadas no período da Pandemia, o PNAE ainda contribuiu para garantir o básico do acesso à alimentação aos alunos beneficiários, e, sem o apoio do programa, os alunos teriam um maior grau de insegurança alimentar. As iniciativas traçadas pelos gestores do PNAE nos dois municípios contribuíram para que os alunos tivessem, de alguma forma, a segurança alimentar. No período anterior à pandemia, nos dois municípios estudados, os alunos tiveram a garantia da segurança alimentar por meio da alimentação escolar. Durante o período pandêmico, em Angatuba/SP, os alunos beneficiários tiveram um grau de

insegurança alimentar leve. Em Itapetininga/SP, a gestão não avaliou o nível de segurança alimentar. Após a retomada gradativa das aulas, os alunos voltaram a ter acesso devido à merenda escolar e à garantia da segurança alimentar nutricional.

Assim, a efetividade do PNAE nos dois municípios da região sudoeste do estado de São Paulo, nos três períodos analisados, permitiu identificar e refletir sobre a efetividade do programa. As políticas públicas devem sempre estar progredindo efetivamente como programas e devem estar em harmonia com o apoio governamental. Em cenários de calamidade pública, os gestores devem ter o senso de adaptação, para que a funcionalidade do PNAE como programa continue sendo efetivo. As novas estratégias de gestão devem ser traçadas com planejamento e execução efetiva, de acordo com as especificidades e necessidades dos beneficiados de cada território, para minimizar uma possível insegurança alimentar.

A execução efetiva do PNAE reflete positivamente na qualidade de vida, no ensino e aprendizagem dos alunos nos territórios atendidos. Esse estudo contribui para que os gestores de políticas públicas possam refletir, se adaptar e traçar novas estratégias na condução do PNAE em diferentes períodos de gestão que possam surgir, sendo elas em cenários otimistas ou pessimistas. Nos municípios de Angatuba/SP e Itapetininga/SP, existem estratégias de gestão para a garantia da segurança alimentar, trazendo retornos sociais aos alunos beneficiários, buscando, assim, alcançar a soberania alimentar nos territórios.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Mariana Silva *et al.* Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, p. 3833-3846, 2020.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: execução da despesa na ação orçamentária. Execução da despesa na ação orçamentária. 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoess/acao/00PI-apoio-ao->

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



programa-nacional-de-alimentacao-escolar--pnae-?ano=2023. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 164, p. 6-8, 26 ago. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.214, de 29 de novembro de 2017.** Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9214.htm. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. FNDE. . **Relatório de Gestão: FNDE 2017.** Brasília, Df, 2018. 248 p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 24/01/2023.

BRASIL. FNDE. . **Repasses Financeiros por Entidade Executora.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-repasses-financeiros>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Lei [LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009](#). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm?fbclid=IwAR3mN2yg2s2noeKKrLaf8At87CmItxGL5deZ8Lp6bdCypw7NyanE6SqZbqA. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **LEI N. 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, p. 1-2, 18 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: out. 2023.

BRASIL. [LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009](#). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm?fbclid=IwAR3mN2yg2s2noeKKrLaf8At87CmItxGL5deZ8Lp6bdCypw7NyanE6SqZbqA. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar nº6.047/2005.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A78FB6

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



[5EEEEEB882AB5A7F827A64832B.node2?codteor=393031&filename=Avulso+-PL+6047/2005](https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico). Acesso em: 08/01/2022.

BURLANDY, Luciene. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo.** Centro de Ciências Médicas, Faculdade de Nutrição, Rio de Janeiro, p. 851-860, 09 jan. 2009.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

COIMBRA, M; MEIRA, JFP; SATARLING, BL. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil – INAE/MEC, 1982.**DISPONÍVEL EM:** <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico> FETAPERGS (Rio Grande do Sul). **Tabela Salário Mínimo.** 2024. Disponível em: <https://www.fetapergs.org.br/index.php/2015-07-27-16-46-22/tabelas-salario-minimo#>. Acesso em: 30 jun. 2025.

FNDE (Brasília) – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: Histórico.** Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 30 jul. 2021.

FNDE. . **Repasse Financeiros por Entidade Executora.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-repasses-financeiros>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FNDE. . **Repasse financeiros por entidade executora.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/repasses-financeiros-por-entidade-executora/pnae-repasses-financeiros>. Acesso em: 21 abr. 2024.

FNDE. **Planejamento de Cardápios para a Alimentação Escolar.** Brasil, 2022. 117 p. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/MANUAL_V8.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

FNDE. **Relatório de Gestão: FNDE 2017.** Brasília, Df, 2018. 248 p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 24/01/2023.

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



FNDE. **Dados da Agricultura Familiar**. Brasília, Df, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 04 jan. 2023.

FNDE. **Dados Físicos e Financeiros do PNAE**. Brasília, Df, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 04 jan. 2023.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama da Cidade de Angatuba**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/angatuba/panorama>. Acesso em: 27 set. 2021.

IBGE (ed.). **Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018**: análise da segurança alimentar no brasil. Rio de Janeiro: Ibge, 2020. 65 p

IBGE. **Cidades e Estados: População**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/angatuba.html>. Acesso em: 10 ago. 2023.

IBGE. **Cidades e Estados: População**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/itapetininga.html>. Acesso em: 10 ago. 2023.

JANNUZZI, P. M.; PATARRA, N. L. Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos. São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, oct. 2005.

MDS. **Monitoramento da Fome no Brasil: análises preliminares dos resultados da EBIA NA PNADC 2023**. Brasília, 2023.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2011. 135 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ensino em Ciências da Saúde, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão Pública e sua relevância para o Desenvolvimento social e das ações Públicas. **Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, p. 35-61, 2013.

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



SANTOS, Leandro de Lima. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR: ANÁLISE COMPARATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO VERMELHO-GO**. 2011. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Mestrado em Agronegócios, Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

SÃO PAULO. LEI Nº 336/2020. 336. ed. ANGATUBA/SP, SP, 07 out. 2020. Seção 336, p. 1-3. Disponível em: <https://www.angatuba.sp.gov.br/public/admin/globalarq/legislacao/arquivo/fa9c69d0f94d74e7d28d228bf9b3185e.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBURG, B. Pobreza: un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TRICHES, Rozane Marcia *et al.* Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia *et al.* **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Rio Grande do Sul: Ufrgs, 2015.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore *et al.* Intersetorialidade nas Políticas Públicas. **Serviço Social & Sociedade**, [S.L.], n. 137, p. 7-13, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.198>.

Data de submissão: maio de 2025

Data de aceite: julho de 2025

Este artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).