

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS DEPARTAMENTO DE ECONOMIA PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

ANGELITA ANTUNES DOS SANTOS

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NA REGIÃO DE PONTA GROSSA-PR, NO PERÍODO 2020-2023**

**PONTA GROSSA
2024**

ANGELITA ANTUNES DOS SANTOS

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NA REGIÃO DE PONTA GROSSA-PR, NO PERÍODO 2020-2023**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, no Programa de Pós-Graduação em Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof^a Dra Cleise Maria de Almeida Tupich Hilgemberg.

**PONTA GROSSA
2024**

S237 Santos, Angelita Antunes dos
Análise da Política no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região de Ponta Grossa-Pr, no período 2020-2023 / Angelita Antunes dos Santos. Ponta Grossa, 2024.
65 f.

Dissertação (Mestrado em Economia - Área de Concentração: Economia), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Cleise Maria de Almeida Tupich Hilgemberg.

1. Políticas Públicas. 2. PNAE. 3. Agricultura familiar. 4. Merenda escolar. I. Hilgemberg, Cleise Maria de Almeida Tupich. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Economia. III.T.

CDD: 330.9

ANGELITA ANTUNES DOS SANTOS

ANÁLISE DA POLÍTICA NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NA REGIÃO DE PONTA GROSSA-PR, NO PERÍODO 2020-2023

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no
Programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Estadual de Ponta
Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 29 de fevereiro de 2023



Cleise Maria de Almeida Tupich Hilgemberg – Universidade Estadual de Ponta
Grossa

PAULO JORGE REIS MOURÃO

Assinado de forma digital por PAULO

JORGE REIS MOURÃO

Dados: 2024.03.07 19:11:31 Z

Paulo Reis Mourão - Universidade do Minho



Alysson Luiz Stege - Universidade Estadual de Ponta Grossa

AGRADECIMENTOS

Apesar dos desafios enfrentados foi possível chegar ao fim deste ciclo, mas que não seria possível se este caminho fosse solitário.

Agradeço ao meu esposo Marcelo e aos meus filhos André e Anthony pela paciência, apoio e incentivo.

À minha querida orientadora Prof^a Dra Cleise Maria de Almeida Tupich Hilgemberg que me acolheu e direcionou, no processo de elaboração da dissertação. Minha gratidão pela paciência, sinceridade, acolhimento, seriedade e compromisso desta profissional da educação.

A prof^a. Dra Luma de Oliveira co-orientadora que dedicou seu tempo e acrescentou uma perspectiva enriquecedora e foi essencial para aprofundar meus conhecimento e aprimorar minha pesquisa.

Gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos aos professores doutores Paulo Reis Mourão e Alysson Luiz Stege por dedicarem seu tempo e *expertise* na avaliação e contribuições para o meu trabalho de dissertação."

Estendo meus agradecimentos aos docentes do PPGECON-UEPG e aos funcionários do Programa de Pós Graduação em Economia da UEPG, em especial à Vilma que me auxiliou em questões burocráticas relacionadas aos processos administrativos da universidade.

Às amigas que encontrei, cultivei, reaproximei e as que deixei ir. Muito obrigada a todas palavras de apoio, motivação e compreensão.

Por fim, agradeço a Deus que me guia, protege e ampara colocando as pessoas acima citadas para auxiliar nesta jornada.

[...]

"A verdadeira medida de um país não está na riqueza material, mas na riqueza de seu povo educado." - Franklin D. Roosevelt

RESUMO

A pandemia da Covid-19 representou desafios sem precedentes para o setor educacional, impactando as políticas públicas relacionadas à alimentação escolar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enfrentou dificuldades significativas para garantir o direito à alimentação adequada dos estudantes durante esse período. O objetivo deste trabalho é investigar se o PNAE conseguiu cumprir suas diretrizes e objetivos durante a crise, garantindo a distribuição de alimentos saudáveis para os estudantes. Serão avaliadas as ações implementadas pelo programa para assegurar a distribuição de alimentos durante a suspensão das aulas presenciais. Além disso, será analisado o cumprimento das diretrizes do PNAE em relação à qualidade nutricional dos alimentos fornecidos, bem como os efeitos da distribuição dos alimentos provenientes da agricultura familiar local. Serão identificados os desafios enfrentados pelos municípios pertencentes ao Núcleo Regional de Ponta Grossa para a efetivação do programa durante a pandemia, comparando com o período pós-pandemia. Esta análise permitirá compreender o impacto da pandemia na implementação do PNAE e sugerir melhorias e adaptações para futuras situações de crise. Ao contribuir para o debate sobre a importância da alimentação escolar como garantia do direito à alimentação adequada, mesmo em tempos de crise, este estudo poderá oferecer insights para aprimorar as políticas públicas relacionadas à alimentação escolar e promover a igualdade de oportunidades educacionais para todos os estudantes, independentemente de sua situação socioeconômica. É fundamental compreender o papel central do Estado na implementação de políticas públicas, como o PNAE, e a sua importância na resolução de diversos problemas. O Programa de Alimentação Escolar é uma das principais políticas públicas do Brasil, contribuindo para melhorar o desempenho escolar dos estudantes, ensinar sobre hábitos alimentares saudáveis e valorizar a economia local por meio do apoio à agricultura familiar. Neste contexto de pandemia, é essencial analisar como o PNAE foi executado e quais foram as medidas governamentais adotadas para garantir que a política pública fosse cumprida. Também é importante considerar os impactos da pandemia na implementação do programa e os desafios enfrentados pelos municípios pertencentes ao Núcleo Regional de Educação e Ponta Grossa para suprir as necessidades alimentares dos alunos. O resultado da avaliação do desempenho do PNAE por meio do Modelo Lógico indica que existem desafios significativos em relação à universalidade do atendimento. Diante dos resultados obtidos, torna-se evidente a necessidade de aprimoramento e foco específico nesse aspecto. O compromisso com a promoção dos direitos humanos e a universalidade do atendimento emerge como áreas-chave que requerem uma atenção especial para garantir que todos os estudantes sejam devidamente atendidos dentro do programa.

Palavras- Chave: Políticas Públicas, PNAE, Agricultura Familiar, Merenda Escolar.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic posed unprecedented challenges for the education sector, impacting public policies related to school feeding programs. The National School Feeding Program (PNAE) faced significant difficulties in ensuring students' right to adequate nutrition during this period. The aim of this study is to investigate whether the PNAE was able to fulfill its guidelines and objectives during the crisis, ensuring the distribution of healthy food to students. The actions implemented by the program to ensure food distribution during the suspension of face-to-face classes will be evaluated. Additionally, the compliance of the PNAE guidelines regarding the nutritional quality of the provided food will be analyzed, along with the effects of distributing food from local family farming. The challenges faced by municipalities belonging to the Ponta Grossa Regional Core in implementing the program during the pandemic will be identified, comparing it with the post-pandemic period. This analysis will enable a better understanding of the pandemic's impact on PNAE implementation and suggest improvements and adaptations for future crisis situations. By contributing to the debate on the importance of school feeding in guaranteeing the right to adequate nutrition, even in times of crisis, this study may offer insights to enhance public policies related to school feeding and promote equal educational opportunities for all students, regardless of their socio-economic status. Understanding the central role of the state in implementing public policies like the PNAE and its significance in addressing various issues is crucial. The School Feeding Program is one of Brazil's main public policies, helping to enhance students' academic performance, educate on healthy eating habits, and support the local economy through family farming. In this pandemic context, it is essential to analyze how the PNAE was carried out and what government measures were taken to ensure policy compliance. Moreover, considering the pandemic's impacts on program implementation and the challenges faced by municipalities under the Regional Education Core and Ponta Grossa to meet students' nutritional needs is important. The evaluation's result of PNAE performance through the Logical Model indicates significant challenges regarding the universality of service. Based on the findings, the need for improvement and specific focus in this area becomes evident. The commitment to promoting human rights and universal service emerges as key areas requiring special attention to ensure all students are adequately served within the program.

Keywords: Public Policies, PNAE, Family Agriculture, School Meals.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Classificação da política pública	13
Quadro 02	Adaptações do PNAE.....	16
Quadro 03	Entidades Beneficiárias do NRE-Ponta Grossa.....	25
Quadro 04	Análise dos Valores <i>Per Capita</i> do PNAE em Resoluções e Projeções para 2023	33
Quadro 05	Resumo da Distribuição da Merenda Escolar no Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa	46
Quadro 06	Eixos e suas classificações	49
Quadro 07	Alterações da lei sobre o fornecimento da alimentação	50
Quadro 08	Valores <i>per capita</i> do Programa Nacional de Alimentação Escolar	55
Quadro 09	Análise dos componentes técnicos do PNAE durante a Suspensão das Atividades Pedagógicas presenciais.....	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEAE	Conselho Estadual de Alimentação Escolar
CEE	Conselho Estadual de Educação
COVID	Infecção Humana pelo novo Coronavírus
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DPPR	Defensoria Pública do Estado do Paraná
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EEx	Entidade Executora
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
NRE	Núcleo Regional de Educação
ÓAÊ	Observatório da Alimentação Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PR	Paraná
RT	Responsável Técnico
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEED-PR	Secretaria de Estado de Educação do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	12
2.1 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A COVID-19	15
2.2 A ESTRUTURA DO PNAE	15
2.3 DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	19
2.4 A EXECUÇÃO DO PNAE DURANTE A PANDEMIA	21
2.5 REFLEXO DA PANDEMIA NA AGRICULTURA FAMILIAR	23
2.6 A AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO DE PONTA GROSSA EM 2023	25
2.7 FORTALECIMENTO ECONÔMICO E AGRICULTURA FAMILIAR	29
2.8 DEFASAGEM DE VALORES NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	31
2.9 MODELO LÓGICO	35
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	43
4 RESULTADOS.....	46
4.1 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA MERENDA ESCOLAR DO NRE/PONTA GROSSA	46
4.2 ANÁLISE COMPARATIVA: CONFLITO COM AS DIRETRIZES DO PNAE	49
4.3 ANÁLISE DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE <i>KITS</i> ALIMENTARES.....	50
4.3.1 Composição dos <i>Kits</i>	51
4.3.2 Distribuição.....	52
4.3.3 Durabilidade	53
4.3.4 Protagonismo da sociedade civil	54
4.3.5 Políticas Públicas	54
4.5 DEFASAGEM DOS VALORES	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS.....	61
ANEXO A - ALIMENTOS IN NATURA,	64

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas desempenha um papel crucial na sociedade, abordando questões sociais e garantindo o bem-estar da população, incluindo soluções para vulnerabilidades específicas, como a agricultura familiar. Essas políticas são ainda mais vitais em tempos de crise, como evidenciado durante a pandemia da COVID-19, onde ajustes rápidos e eficazes foram necessários para atender às demandas emergenciais, particularmente na nutrição infantil.

Neste contexto complexo e desafiador, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enfrentou significativos desafios operacionais e normativos. Com as escolas fechadas, o princípio da universalidade da alimentação escolar foi severamente testado, exigindo adaptações imediatas, porém sem muito êxito. A resposta incluiu a implementação de estratégias como a distribuição de kits alimentares e a alteração de protocolos para entrega segura de alimentos, momentos em que a agilidade e a flexibilidade das políticas públicas se mostraram fundamentais para manter a continuidade da nutrição estudantil.

Estas ações refletem a importância de políticas bem estruturadas e responsivas, capazes de adaptar-se rapidamente a cenários imprevistos e garantir o bem-estar de populações vulneráveis. Neste estudo, uma atenção especial é dada às práticas e estratégias adotadas pelo PNAE no Estado do Paraná, especificamente nas cidades do Núcleo Região de Ponta Grossa.

O planejamento e as adaptações das políticas públicas, especialmente em tempos de crise, refletem as prioridades do Estado na gestão de recursos e atendimento às necessidades urgentes de sua população. Assim, este estudo visa explorar, analisar e entender as respostas contínuas para essas questões, especialmente na adaptação e eficácia das estratégias implementadas, introduzindo uma discussão sobre os desafios encontrados, as soluções inovadoras aplicadas e as lições aprendidas que podem informar e orientar futuras políticas públicas.

Prosseguindo com a análise das respostas práticas frente à crise gerada pela pandemia, este estudo focaliza no aprofundamento das estratégias de adaptação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este teste de resiliência ilustra não

apenas a capacidade de resposta diante de adversidades extremas, mas também o papel essencial que as políticas públicas desempenham em tempos de incerteza e crise.

Ao avaliar o PNAE durante a crise sanitária, especialmente na região do Núcleo Regional de Ponta Grossa (NRE-PR), este estudo mira nas medidas adotadas para assegurar a continuidade da oferta nutricional aos estudantes. Importante destacar que, além das adaptações logísticas e normativas, a região de Ponta Grossa exemplificou como as sinergias entre políticas de alimentação escolar e práticas de agricultura familiar podem produzir resultados substanciais mesmo sob restrições rigorosas. Agricultores locais, como pilares desta cadeia, garantiram que a produção e o fornecimento de alimentos não apenas continuassem, mas também se alinhassem com as necessidades emergentes e com práticas sustentáveis e inclusivas.

Para viabilizar essa compreensão profunda, este trabalho está estruturado em seções que abordam diversas facetas da problemática. Após esta introdução, o Capítulo 2 discute o impacto da pandemia sobre as políticas de alimentação escolar, com foco em como as medidas emergenciais, tais como a distribuição de kits alimentares, foram planejadas e implementadas, e o papel crucial que elas desempenharam em evitar que a interrupção escolar se traduzisse também em uma crise alimentar para os estudantes.

O Capítulo 3 oferece um exame dos procedimentos metodológicos utilizados nesta análise, apresentando uma abordagem mista que junta dados qualitativos e quantitativos. A coleta e análise de dados quantitativos fornecem uma imagem clara das mudanças nos recursos, legislação e indicadores econômicos, enquanto os métodos qualitativos buscam capturar as percepções e experiências de pessoas envolvidas diretamente na implementação e recebimento dessas adaptações policiais.

Finalizando, o Capítulo 4 traz uma análise detalhada da distribuição da alimentação escolar na região de Ponta Grossa durante a pandemia. Esta seção notadamente explora como os ajustes no programa PNAE foram recebidos pela comunidade e qual o seu impacto sobre a operacionalidade e sobre os objetivos de longo prazo do programa. O capítulo conclui com considerações finais que sintetizam as descobertas, destacam as lições aprendidas e sugerem caminhos para futuras políticas públicas para enfrentar desafios similares.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

O ser humano é naturalmente sociável, e por isso, tem uma preferência por viver em sociedade, que é regulada por leis institucionalmente estabelecidas e praticadas por um governo legítimo. É responsabilidade do Estado resolver os problemas dentro da sociedade ou, minimamente, preveni-los ou reduzi-los.

Um problema público é uma questão que afeta a comunidade ou a sociedade como um todo. Diferente de um problema privado, que afeta apenas um indivíduo ou um grupo limitado de pessoas, um problema público tem um impacto mais amplo e geralmente requer ação coletiva para resolvê-lo. Alguns exemplos de problemas públicos podem incluir questões como educação inadequada, criminalidade, desigualdade social, pobreza, poluição ambiental, acesso limitado a serviços de saúde, entre outros. Resolver esses problemas geralmente envolve a participação de governos, organizações não governamentais, comunidades e indivíduos trabalhando em conjunto para encontrar soluções.

Identificado o problema, cabe aos gestores governamentais elaborar uma política pública, que tem por objetivo sanar ou amenizar a situação desfavorável.

Uma das principais tipologias reconhecidas para definir uma política pública é a elaborada por Lowi (1964 *apud* SECCHI, 2015), que considera quatro tipos possíveis de categorias e política pública: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As **políticas regulatórias** têm como objetivo estabelecer padrões e regras para regular determinados setores da sociedade, como economia, meio ambiente, saúde, entre outros. Essas políticas envolvem um processo burocrático em que diferentes grupos de interesse podem exercer influência e pressão para a aprovação ou modificação das regras, dependendo da relação de poder entre os atores envolvidos.

As **políticas distributivas** buscam beneficiar uma minoria, utilizando recursos de toda a coletividade de contribuintes. Isso significa que determinado grupo ou setor da sociedade é beneficiado ao receber determinados recursos, enquanto todos os membros da sociedade acabam pagando por esses benefícios por meio de impostos, taxas e contribuições. Essas políticas podem gerar conflitos e questionamentos sobre a justiça e equidade na distribuição dos recursos.

Por sua vez, as **políticas redistributivas** têm como objetivo favorecer uma parcela social, buscando reduzir desigualdades e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos. No entanto, esse tipo de política pode gerar custos e impactos negativos em outras parcelas da sociedade, o que pode gerar conflitos e resistência.

As **políticas constitutivas** são aquelas que estabelecem competências, jurisdições, regras eleitorais e de elaboração de políticas públicas. Elas são fundamentais para a dinâmica política das demais arenas, pois definem as bases legais e institucionais em que as políticas são formuladas e implementadas.

É importante ressaltar que essas categorias de políticas não são estanques e muitas vezes se sobrepõem. Uma política pode tanto ter características regulatórias quanto redistributivas, por exemplo. A classificação dessas políticas serve principalmente para compreender suas características principais e suas possíveis consequências na sociedade.

Na consideração das diversas etapas de formulação e implementação de políticas públicas, é relevante citar o modelo proposto por autores que estabelecem roteiros e orientações, conforme resumido no quadro 1:

Quadro 01 – Classificação da Política Pública

Saraiva (2006)	Secchi (2013)	Rua 2014	Santos (2014)	Rosa, Lima e Aguiar (2021)
1. Agenda	1. Identificação do problema	1. Formação a Agenda	1. Identificação do problemas/formação da agenda	1. Formação da Agenda
2. Elaboração	2. Formação da Agenda	2. Definição do Problema	2. Formação da política e tomada de decisões	2. Formação das alternativas
3. Formulação	3. Formação de Alternativas	3. Análise do problema	3. Implementação	3. Tomada de decisão
4. Implementação	4. Tomada de decisão	4. Formação de alternativas	4. Avaliação	4. Implementação
5. Execução	5. Implementação da Política Pública	5. Tomada de Decisão; Adoção da política		5. Avaliação
6. Acompanhamento	6. Avaliação a Política Pública	6. Implementação		
7. Avaliação	7. Extinção da Política Pública	7. Monitoramento		
		8. Avaliação		
		9. Ajustes		

FONTE: Adaptado de Secchi, 2015.

Secchi (2015) alerta que o ciclo de políticas públicas não necessariamente segue uma ordem determinada na prática, as etapas podem acontecer em diferentes ordens ou até ao mesmo tempo. Mas reconhecer cada etapa é importante para compreender como uma política pública é construída, no presente estudo serão adotadas as etapas apresentadas por Secchi como resumidas a seguir:

- a) **Identificação do problema:** Investigar como o PNAE conseguiu atender às necessidades alimentares dos alunos da educação básica durante a pandemia da Covid-19 nos municípios do NRE de Ponta Grossa, garantindo assim o direito à alimentação adequada;
- b) **Formação da agenda:** Verificar o cumprimento das diretrizes do PNAE em relação à qualidade nutricional dos alimentos fornecidos durante a pandemia;
- c) **Formulação de alternativas:** Analisar os efeitos da distribuição dos alimentos pelos agricultores familiares durante a pandemia;
- d) **Tomada de decisão:** Identificar os desafios enfrentados pelos municípios do NRE de Ponta Grossa para a efetivação do PNAE durante a pandemia e compará-los com o período não pandêmico, definindo metas, objetivos e métodos da política, ajudando a orientar decisões futuras relacionadas ao programa de alimentação escolar;
- e) **Implementação da política pública:** Avaliação, verificação e identificação dos desafios constituem a aplicação prática do programa PNAE;
- f) **Avaliação:** Exame crítico dos efeitos das ações implementadas pelo PNAE durante a pandemia e a comparação com o período pandêmico, visando mensurar a eficácia e eficiência do programa;
- g) **Extinção da política pública:** Refletir sobre o processo e as consequências de se encerrar uma determinada política pública.

Para os propósitos deste estudo, o aspecto da extinção da política pública não se aplica, pois o enfoque está direcionado à avaliação da atuação do PNAE durante o período de pandemia, visando entender como e se o programa atendeu às necessidades nutricionais dos estudantes da educação básica nos municípios do NRE de Ponta Grossa de forma a garantir o direito à alimentação adequada, como será discutido na próxima subseção.

2.1 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A COVID-19

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1955 e desde então passou por diversas transformações para se adequar às demandas da sociedade. A legislação que regulamenta o PNAE é a Lei nº 11.947/2009, estabelecendo, entre outras coisas, que no mínimo 30% dos recursos repassados pela União para a alimentação escolar devem ser destinados à compra de produtos da agricultura familiar.

Isso significa que uma parcela dos recursos é utilizada para incentivar a produção e o consumo de alimentos provenientes da agricultura familiar, contribuindo para o desenvolvimento econômico das regiões rurais do país. Além disso, a legislação determina que a alimentação escolar deve ser pautada nos princípios da alimentação saudável e adequada, com respeito à diversidade cultural e à preferência alimentar dos alunos.

Também é prevista a inclusão de alimentos regionais e da agricultura familiar nas refeições servidas nas escolas. O PNAE também estabelece a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que tem a função de acompanhar e fiscalizar a execução do programa. O CAE é composto por membros da sociedade civil, como representantes de pais de alunos, professores e entidades ligadas à alimentação e nutrição. Apesar das diretrizes estabelecidas pelo PNAE e sua legislação, ainda existem desafios a serem enfrentados para garantir uma alimentação escolar de qualidade em todo o país. A falta de recursos, a dificuldade de acesso a alimentos saudáveis e a carência de estrutura das escolas são alguns dos problemas enfrentados. No entanto, o PNAE tem sido fundamental para garantir a alimentação de milhões de crianças e adolescentes brasileiros, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento educacional e social desses estudantes.

2.2 A ESTRUTURA DO PNAE

A estrutura do Plano Nacional de Alimentação Escolar é composta por cinco principais elementos:

- a) **Normas e Diretrizes:** o PNAE é regulamentado pela Lei nº 11.947/2009, que estabelece as normas e diretrizes para a alimentação escolar. Essa lei determina que a alimentação seja oferecida de forma saudável e adequada às necessidades nutricionais dos alunos;
- b) **Transferência de Recursos:** o programa prevê a transferência de recursos financeiros do governo federal para as escolas ou municípios, de acordo com o número de estudantes matriculados. Esses recursos devem ser utilizados exclusivamente na compra de alimentos para a merenda escolar;
- c) **Conselho de Alimentação Escolar (CAE):** cada município deve constituir um CAE, formado por representantes da sociedade civil e do poder público, responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do PNAE. O CAE é responsável por garantir que os recursos sejam utilizados de forma correta e que a alimentação escolar esteja em conformidade com as diretrizes estabelecidas;
- d) **Cardápio e Alimentação:** as escolas devem elaborar um cardápio que atenda às necessidades nutricionais e culturais dos estudantes, levando em consideração a inclusão de alimentos regionais. É importante que a alimentação seja diversificada, equilibrada e adequada em qualidade e quantidade;
- e) **Monitoramento e Avaliação:** o governo federal realiza o monitoramento e avaliação do PNAE, por meio de ferramentas como o Sistema de Monitoramento da Alimentação Escolar (SMAE) e o Programa de Avaliação da Alimentação Escolar (PAAE). Essas ferramentas auxiliam na verificação da qualidade e efetividade do programa, além de orientar e capacitar os gestores municipais e escolares.

Quadro 02- Adaptações do PNAE:

Antes da Pandemia	Durante a pandemia	Depois da pandemia
Normas e diretrizes: O PNAE seguia normas e diretrizes estabelecidas para assegurar uma alimentação balanceada e nutritiva, baseada em princípios de segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação adequada.	Normas e Diretrizes Adaptações temporárias nas normas e diretrizes foram necessárias para permitir a distribuição de alimentos ou kits de alimentação diretamente às famílias dos estudantes.	Normas e Diretrizes: Uma revisão das normas e diretrizes pode incorporar maior flexibilidade e resiliência para enfrentar futuras crises.
Transferências de recursos: Os recursos financeiros eram transferidos do governo federal para os estados e municípios de forma regular, assegurando o financiamento necessário para aquisição dos alimentos. O apoio à agricultura familiar era um ponto central, alinhando o programa com desenvolvimento local sustentável.	Transferências e Recursos Houve uma necessidade de flexibilizar a gestão dos recursos financeiros, incluindo possíveis realocações de verbas para adequar-se à nova modalidade de distribuição de alimentos.	Transferências e Recursos Considera-se a possibilidade de manter mecanismos ágeis para redirecionamento dos recursos conforme necessário.
Conselho de Alimentação Escolar Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)	Conselho de Alimentação Escolar Os CAEs tiveram que adaptar suas práticas de	Conselho de Alimentação Escolar A experiência dos CAEs durante a pandemia pode

atuavam como mecanismos de controle social em cada esfera de governo, garantindo a conformidade do programa com as diretrizes e normas estabelecidas.	monitoramento e controle social para garantir a efetividade do programa em um contexto de crise.	fortalecer sua capacidade de monitoramento e controle social em situações adversas.
Cardápio da Alimentação: O cardápio era planejado por nutricionistas, visando atender às necessidades específicas dos alunos, promovendo a variedade, o equilíbrio e a adequação nutricional.	Cardápio da Alimentação Os cardápios foram adaptados para a forma de kits de alimentação, considerando a durabilidade dos alimentos e a facilidade de preparo pelas famílias.	Cardápio da Alimentação: A experiência com os kits de alimentação pode proporcionar <i>insights</i> para o enriquecimento dos cardápios regulares, bem como para situações futuras similares.
Monitoramento e Avaliação Sistemas de monitoramento e avaliação eram aplicados para assegurar a qualidade e a efetividade do programa, permitindo ajustes e melhorias contínuas.	Monitoramento e Avaliação Sistemas de monitoramento e avaliação tiveram que se adaptar para acompanhar a nova modalidade de distribuição de alimentos, focando na acessibilidade e na adequação nutricional dos kits de alimentação.	Monitoramento e Avaliação O aprimoramento dos sistemas de monitoramento e avaliação, incorporando lições aprendidas, pode garantir uma resposta mais efetiva e adaptável a crises futuras.

Fonte: Elaborado pela autora.

Portanto, o PNAE é composto por normas e diretrizes específicas, transferência de recursos financeiros, a constituição de Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) em

municípios, a elaboração de cardápios adequados e diversificados e a realização de um monitoramento contínuo e avaliação efetiva do programa. Esses elementos formam a base de um sistema que busca oferecer uma alimentação saudável e adequada aos estudantes da educação básica pública, promovendo não apenas a nutrição, mas também o desenvolvimento e aprendizado desses jovens.

2.3 DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

As diretrizes do PNAE são cruciais, pois orientam suas ações no contexto educacional. Elas garantem que a alimentação fornecida aos alunos da educação básica não somente satisfaça suas exigências nutricionais, mas também incentive práticas de consumo alimentar saudáveis e seja um suporte ao desenvolvimento integral dos estudantes. Seis diretrizes principais moldam a atuação do programa, abordando componentes vitais para assegurar uma nutrição escolar adequada e promover a saúde. Conforme artigo 5º da Resolução CD/FNDE 6/2020:

Art. 5º São diretrizes da Alimentação Escolar: I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II – a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III – a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV – a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

- a) **Emprego da Alimentação Saudável:** Esta diretriz enfatiza a importância de promover uma alimentação saudável no ambiente escolar, incluindo a oferta de refeições balanceadas, ricas em nutrientes e de acordo com as necessidades nutricionais dos alunos. Além disso, incentiva a inclusão de alimentos frescos, naturais e minimamente processados, promovendo hábitos alimentares saudáveis desde a infância;
- b) **Inclusão da Alimentação e Nutricional:** Esta diretriz visa garantir que a alimentação oferecida nas escolas seja adequada do ponto de vista nutricional, atendendo às necessidades específicas dos alunos, incluindo alimentos que contribuam para o desenvolvimento físico e cognitivo, considerando restrições alimentares e preferências individuais;
- c) **Universalidade da Educação:** Ao garantir a universalidade da alimentação escolar, o PNAE busca assegurar que todos os alunos tenham acesso a refeições adequadas, independentemente de sua condição socioeconômica, contribuindo para a igualdade de oportunidades educacionais;
- d) **Controle social:** Esta diretriz promove a participação da comunidade escolar e da sociedade civil na gestão e fiscalização do programa de alimentação escolar, possibilitando maior transparência na execução do PNAE;
- e) **Apoio ao desenvolvimento sustentável:** O PNAE busca promover práticas sustentáveis, como a valorização da agricultura familiar e o estímulo ao consumo de alimentos produzidos localmente, contribuindo para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental e,
- f) **Direito à alimentação escolar:** Reconhece o direito fundamental dos alunos à alimentação escolar, estabelecendo-a como responsabilidade do Estado, garantindo que a alimentação oferecida seja de qualidade e promova a saúde e o bem-estar dos estudantes.

Durante a pandemia, a execução do PNAE assumiu um papel ainda mais crucial, exigindo adaptações e esforços adicionais para garantir a continuidade da oferta de alimentação escolar aos alunos, mesmo durante o distanciamento social e a suspensão das aulas presenciais.

A compreensão e aplicação eficaz dessas diretrizes tornam-se ainda mais relevantes diante desse contexto desafiador. A necessidade de promover uma

alimentação saudável e garantir o acesso universal dos alunos a refeições adequadas se torna uma prioridade ainda maior em tempos de crise. Considerando a importância dessas diretrizes e sua aplicação durante a pandemia, é possível assegurar que o PNAE cumpra seu propósito fundamental de fornecer uma alimentação escolar de qualidade, mesmo diante destes desafios.

2.4 A EXECUÇÃO DO PNAE DURANTE A PANDEMIA

Uma vez que os estudantes não frequentavam as instituições de ensino presencialmente, a alimentação escolar não estava sendo vivenciada. Para garantir o direito à alimentação e o cumprimento das diretrizes e objetivos do PNAE, a Lei nº 13.987 de 2020 autorizou em caráter excepcional que o orçamento do programa fosse utilizado para a compra de gêneros alimentícios e entrega aos responsáveis pelos alunos das escolas públicas de educação básica, em especial as pertencentes ao NRE de Ponta Grossa como apresentado na figura1.

Figura 01: Mapa do Paraná, com destaque ao Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa



Fonte: SEED/PR (2024).

Cada uma das cidades abrangidas pelo Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa enfrentou a pandemia de forma singular, com estratégias e medidas específicas adotadas por cada município. No entanto, é possível destacar algumas ações comuns adotadas pelos gestores dos municípios para enfrentar a crise:

- a) **A suspensão das aulas presenciais:** todas as cidades suspenderam as aulas presenciais nas escolas como medida de prevenção e controle da disseminação do vírus.
- b) **A implantação do ensino remoto:** a maioria das cidades implementou o ensino remoto, com aulas online, videoaulas, material impresso, atividades por meio digital, entre outras formas de ensino à distância. O objetivo foi garantir a continuidade do aprendizado dos estudantes durante o período de suspensão das aulas presenciais.
- c) **O incentivo ao distanciamento social:** todas as cidades adotaram medidas para incentivar o distanciamento social, como a suspensão de atividades não essenciais, restrições de circulação e ações de conscientização da população sobre a importância de manter-se em casa sempre que possível.
- d) **O reforço na higienização das escolas:** as cidades reforçaram as medidas de higiene nas escolas, garantindo a limpeza e sanitização constantes dos ambientes, além de orientar sobre a importância da higiene pessoal e do uso de máscaras.
- e) **A distribuição de materiais e equipamentos:** algumas cidades realizaram a distribuição de materiais didáticos, apostilas, livros e atividades impressas, para que os estudantes pudessem dar continuidade aos estudos em casa.
- f) **Distribuição de alimentos para as famílias cadastradas,** no CadÚnico, em forma de cestas ou *kits*.

Outro ponto em comum entre as cidades, foi que a pandemia teve reflexos significativos na agricultura familiar, impactando a produção e distribuição de alimentos. Diante das restrições de circulação e das ações de conscientização da população sobre a importância de manter-se em casa, a agricultura familiar se viu desafiada a encontrar novos meios de escoamento de sua produção.

2.5 REFLEXO DA PANDEMIA NA AGRICULTURA FAMILIAR

A legislação nº 11.947/2009 estabeleceu a destinação de 30% dos recursos do PNAE para a compra de produtos da agricultura familiar. Com a implementação desta legislação, entidades, coletivos e organizações de agricultores mobilizaram-se para assegurar que as gestões públicas locais aderissem ao previsto pela lei. A efetivação dessa norma não só proporcionou aos agricultores um novo canal de comercialização para seus produtos, mas também promoveu a disponibilidade de alimentos frescos e regionais nas escolas, enfatizando a qualidade nutricional oferecida aos estudantes.

Durante a pandemia da Covid-19, foram analisadas as interações entre o poder público e os agricultores, mais especificamente sobre o cumprimento de contratos e acordos, os impactos orçamentários e a problemática do desperdício de alimentos, resultante da dificuldade em escoar a produção designada ao PNAE.

A Resolução nº 02/2020 do FNDE/MEC permitiu a utilização dos recursos do PNAE para aquisição de alimentos, determinando que as cestas ou *kits* distribuídos durante a emergência sanitária deveriam incluir produtos *in natura* ou minimamente processados. Entretanto, foi notada uma diminuição ou mesmo a suspensão das compras de alimentos da agricultura familiar, além de uma distribuição seletiva destas cestas e uma degradação na qualidade dos alimentos entregues aos alunos, principalmente no início.

No Brasil, a agricultura familiar é bastante diversificada, abrangendo desde famílias em extrema pobreza até aquelas que dispõem de recursos para explorar as oportunidades do mercado. Nesse contexto, onde uma parcela da população vive abaixo da linha da pobreza, a agricultura familiar é vital para a segurança alimentar do país. Os Pequenos Produtores Rurais (PPRs), enfrentaram inúmeros obstáculos na produção e na venda de seus produtos.

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), mais de 3,8 milhões de propriedades da agricultura familiar representavam 77% do total de estabelecimentos, ocupando 80,9 milhões de hectares e contribuindo com 23% do total da produção agrícola no Brasil até 2019. Estes PPRs estão organizados como produtores

individuais ou integrados em cooperativas e/ou associações, entre outros grupos com variados sistemas de agricultura.

Estes produtores são participantes ativos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do PNAE, criados para auxiliar pequenos produtores e agricultores familiares. Contudo, com o advento da pandemia da Covid-19, os desafios dos PPRs e dos agricultores familiares intensificaram-se.

Foi identificado que, na região dos Campos Gerais do Paraná, os beneficiários dos programas PNAE e PAA enfrentaram a suspensão ou restrições de feiras e o fechamento de mercados por conta das medidas de distanciamento social. Apesar dessas limitações, os PPRs e agricultores familiares buscaram maneiras de contornar as crises comerciais.

Araújo *et al.* (2022) realizou um estudo na região dos Campos Gerais, que evidenciou os efeitos da pandemia sobre os agricultores familiares e sobre os programas de aquisição de alimentos e de alimentação escolar. Foi constatado que preocupações relativas a saúde se agravaram entre os produtores, já que muitos pertencem ao grupo de risco em razão da idade avançada.

O estudo de Araújo *et al.* (2022) também destacou o crescente uso de ferramentas digitais, como o *WhatsApp*, para a comercialização de produtos agrícolas, notadamente entre os produtores de orgânicos e agroecológicos. Por outro lado, a pesquisa revelou que a maioria dos Produtores Rurais Familiares havia se beneficiado de alguma política pública ofertada pelo Governo Federal, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Contudo, as turbulências geradas pela pandemia acarretaram mudanças significativas nos programas, como a redução, suspensão ou cancelamento de contratos previamente estabelecidos.

Essas alterações nos programas governamentais, inevitavelmente, trouxeram à tona questões críticas sobre a resiliência e a adaptabilidade dos agricultores frente a crises sanitárias e econômicas. Neste sentido, a pesquisa ressaltou a importância de desenvolver políticas públicas holísticas que enderecem não apenas a segurança alimentar mas também garantam proteção à saúde e ao meio de vida dos agricultores familiares, principalmente em tempos de crise. A análise dos impactos dessas políticas

durante a pandemia pode oferecer lições valiosas para o fortalecimento do setor e para preparação para eventos futuros.

2.6 A AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO DE PONTA GROSSA EM 2023

Diante do cenário em constante evolução da agricultura familiar na região de Ponta Grossa em 2023, é fundamental compreender o papel crucial desempenhado pelas entidades beneficiadas cadastradas no modalidade de compra direta dos municípios pertencentes ao Núcleo Regional de Ponta Grossa.

Esses municípios desempenham um papel fundamental no fornecimento da merenda escolar. A parceria entre as cooperativas e os agricultores familiares para a distribuição de alimentos destaca a colaboração efetiva entre diferentes setores da comunidade. Esse modelo não apenas promove a valorização dos produtos locais, mas também fortalece a economia regional, incentivando práticas sustentáveis e contribuindo para a segurança alimentar das crianças e jovens estudantes. A interação entre as entidades beneficiadas e os municípios evidencia a interdependência e o impacto positivo da agricultura familiar na promoção de uma alimentação saudável e de qualidade nas instituições de ensino, além de fomentar a economia local e a sustentabilidade ambiental. No quadro 3 é apresentado as relações entre as entidades beneficiadas e os respectivos municípios do NRE da região de Ponta Grossa, oferecendo uma visão abrangente da dinâmica da rede de apoio.

Quadro 03 - Entidades Beneficiárias do NRE-Ponta Grossa

MUNICÍPIOS	ENTIDADE BENEFICIÁRIA
CARAMBEI	CRAS NOVO HORIZONTE
CAS TRO	CACJ – CENTRO DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO JOVEM

	CRAS - CENTRO DE REFERENCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL ABILIO DE SOUZA FONTENELLI
	CRAS - CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - CONSULESA HELENA VAN DEN BERG
	CRAS - CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - VITÓRIA DE FREITAS CASTRO
	CRAS JANINA MARIA
	CRAS KIYO YAMAMOTO
	CRAS LUIZ KING
	CREAS CENTRO DE REFERENCIA ESPECIALIZADA DE ASSISTENCIA SOCIAL - CREAS ACONCHEGO
	CREAS - CENTRO DE REFERENCIA ESPECIALIZADA DE ASSISTENCIA SOCIAL - CREAS NEUZA APARECIDA FREITAS
	UNIDADE DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANCAS E ADOLESCENTES CASA LAR
	UNIDADE DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA IDOSOS - SAO VICENTE DE PAULO
	UNIDADE DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PROVISORIO A POPULAÇÃO DE RUA - CASA POP
IPIRANGA	CRAS IPIRANGA

IVAI	CRAS CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL
	CREAS
PALMEIRA	ASSOCIAÇÃO MENONITA BENEFICENTE □ AMB
	ASSOCIAÇÃO MENONITA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL □ AMAS
	UNIDADE DE ACOLHIMENTO - LAR ACELINO
PIRAÍ DO SUL	CRAS MARIA CANDIDA FANCHIN ABRAO
	CREAS
PONTA GROSSA	ACAP CEPRAF GENY DE JESUS SOUZA RIBAS
	ALDEIA DA CRIANÇA DAVID FEDERMANN
	ALIANÇA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL CENTRO SOCIAL CASA DO PIÁ
	ASSOCIAÇÃO REVIVER
	BANCO DE ALIMENTOS DE PONTA GROSSA
	CARITAS DIOCESANA DE PONTA GROSSA
	CASA DO MENOR IRMÃOS CAVANIS
	INSTITUTO JOÃO XXIII
	LEGIÃO DA BOA VONTADE (LBV)
	PROGRAMA SOCIAL TRANSFORMANDO GERAÇÕES

PORTO AMAZONAS	CRAS - CENTRO DE REFERENCIA DE ASSISTENCIA SOCIAL
SAO JOAO DO TRIUNFO	CRAS TRIUNFO
	CREAS TRIUNFO
TIBAGI	CRAS - CASA DA FAMILIA
	CREAS
	UNIDADE DE ACOLHIMENTO CENTRO ASSISTENCIAL AO IDOSO - CASA NOSSO SOSSEGO

Fonte: Adaptado da Secretaria da Agricultura e do Desenvolvimento (2023).

Destacaram-se em Carambeí, a entidade CRAS Novo Horizonte. Em Castro, tem-se a presença de várias entidades, incluindo CACJ, CRAS - Centro de Referência da Assistência Social Abílio de Souza Fontenelli, CRAS - Centro de Referência da Assistência Social - Consulesa Helena Van Den Berg, entre outras. Em Ipiranga, o CRAS Ipiranga desempenhava esse importante papel.

Na cidade de Ponta Grossa, as entidades ACAP CEPRAF Geny de Jesus Souza Ribas, Aldeia da Criança David Federmann, Aliança Brasileira de Assistência Social e Educacional Centro Social Casa do Piá, Associação Reviver, Banco de Alimentos de Ponta Grossa, Caritas Diocesana de Ponta Grossa, Casa do Menor Irmãos Cavanis, Instituto João XXIII, Legião da Boa Vontade (LBV) e Programa Social Transformando Gerações eram algumas das entidades que contribuíam ativamente para garantir uma alimentação saudável e balanceada para os estudantes das escolas públicas locais.

As cidades de Ivaí, Palmeira, Piraí do Sul, Porto Amazonas, São João do Triunfo, e Tibagi também estavam representadas na tabela, com diferentes entidades contribuindo para o fornecimento de alimentos para a merenda escolar. Essas entidades possuem um papel crucial ao fornecer alimentos que contribuíam para uma alimentação saudável e balanceada para os estudantes das escolas em suas respectivas localidades.

Seus esforços eram fundamentais para apoiar o desenvolvimento e bem-estar dos jovens, garantindo que tivessem acesso a refeições nutritivas durante o período escolar.

O perfil da agricultura familiar na região de Ponta Grossa em 2023 oferece uma visão crucial para compreender o impacto da defasagem de valores per capita, especialmente à luz dos índices inflacionários. Ao analisar de perto as condições específicas e as operações dessa comunidade agrícola, torna-se evidente a necessidade de um estudo de caso aprofundado que aborde a defasagem de valores per capita. Este estudo, alavancando os índices inflacionários como um dos parâmetros-chave, permitirá uma compreensão holística das influências macroeconômicas e da dinâmica local que afetam diretamente a agricultura familiar de Ponta Grossa. A interconexão entre as duas realidades ressalta a importância de abordar a defasagem de valores em um contexto específico, reforçando a relevância do estudo de caso proposto para uma compreensão abrangente e contextualizada do tema, como apresenta-se na próxima subseção.

2.7 FORTALECIMENTO ECONÔMICO E AGRICULTURA FAMILIAR

Diante dos desafios impostos pelo panorama econômico tanto em escala global quanto nas esferas locais, o campo da Economia ganha destaque ao elucidar a importância do estudo das interações entre os indivíduos, as comunidades e a alocação de recursos para a produção de mercadorias e prestação de serviços. Neste cenário prevalente, a iniciativa de vincular a produção de alimentos escolares ao trabalho de agricultores familiares ressalta-se como estratégia crucial para impulsionar a economia em níveis local (microeconômico) e global (macroeconômico).

Aproximando ainda mais a comunidade escolar da agricultura local, os ciclos econômicos que se formam beneficiam não apenas os agricultores familiares por meio da valorização de seus produtos, mas também estimulam o vigor de setores econômicos complementares, gerando efeitos positivos na economia local. Estas parcerias colaborativas ressaltam-se pela capacidade de induzir a criação de riqueza e o fomento à produção alimentícia, ao mesmo tempo que consolidam a sustentabilidade econômica perante o cenário de incertezas internacionais.

A ação governamental é fundamental ao integrar pequenos produtores rurais na dinâmica econômica e estimular a produção local de alimentos para o consumo escolar, evidenciando a relevância das políticas públicas voltadas para o fortalecimento da economia em âmbito micro (local) e seus impactos no contexto macroeconômico mais abrangente. Essas políticas contribuem não apenas para a elevação da renda e o desenvolvimento regional, mas também para a diversificação e estabilidade econômica, cruciais em períodos de adversidade econômica global.

O estudo da Economia, explora como as sociedades e indivíduos optam por distribuir recursos escassos no intuito de produzir e distribuir bens e serviços, atendendo assim às necessidades humanas. A inclusão da comunidade na cadeia produtiva de alimentos escolares amplifica os efeitos na economia local, ao gerar uma interação que promove mudanças positivas. Este suporte, notadamente pela aquisição de produtos de origem familiar, não só eleva a renda dos agricultores, mas também melhora a qualidade dos itens alimentícios oferecidos aos estudantes. A inserção do governo neste processo desempenha um papel chave ao melhorar a oferta de alimentos saudáveis no ambiente escolar, favorecendo a aceitação e o consumo dos estudantes.

Garantir segurança alimentar, a possibilidade de acesso a alimentos suficientes, seguros e nutritivos é imperativo para a manutenção de uma vida saudável. A falta dessa garantia, muitas vezes associada à pobreza e ao acesso limitado a alimentos de qualidade, sublinha a necessidade de promover iniciativas colaborativas entre os agricultores familiares e a comunidade escolar. Esses esforços conjuntos impulsionam a economia local através de um ciclo virtuoso de renda, otimizando a produção alimentar para as escolas e culminando em benefícios econômicos palpáveis. A produção de pequena escala apresenta-se como uma tática estratégica para os agricultores, proporcionando vantagens econômicas e competitivas significativas.

As políticas de aquisição do governo despontam como elementos vitais para assimilar pequenos produtores no mercado, especialmente em regiões menos favorecidas, promovendo assim desenvolvimento regional e geração de renda. A ênfase na produção local destinada à alimentação escolar é crucial para o realce da economia local, privilegiando agentes e dinâmicas que estimulam o setor microeconômico por meio de compras públicas (Machado et al., 2018).

Estimular a economia local transcende a geração de renda para agricultores e galvaniza outros setores econômicos, engendrando um efeito multiplicador que reverbera positivamente no crescimento econômico geral. Essa abordagem concebe impactos benéficos como a geração de riqueza ao promover a agricultura, sustentando a produção de alimentos essenciais para a comunidade, incentivando a colaboração entre diferentes atores econômicos por estratégias de compras governamentais, e fortalecendo a economia local por meio dos benefícios aos agricultores e estímulo à adoção de práticas de produção que ofereçam alimentos mais saudáveis (Machado et al., 2018).

Além disso, o recente estudo realizado pelo Observatório de Alimentação Escolar aponta para uma preocupante defasagem nos valores per capita destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, revelando desafios significativos no fornecimento de uma nutrição adequada e abrangente. O efeito direto da inflação sobre o programa ressalta a urgência de revisões e atualizações nas diretrizes, de modo a adequar os recursos disponíveis às necessidades reais da população escolar.

É imprescindível uma abordagem holística e multidisciplinar para enfrentar essas questões, avaliando não somente os aspectos econômicos, mas também as dimensões nutricionais do programa. A correlação entre o fortalecimento da economia local e a efetividade de programas sociais, como o PNAE, em atender seus beneficiários, destaca a importância do diálogo continuado entre os setores público e privado, visando assegurar tanto a sustentabilidade econômica quanto o bem-estar social da comunidade.

2.8 DEFASAGEM DE VALORES NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Uma pesquisa realizada pelo Observatório de Alimentação escolar (ÓAÊ), revela que os valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estão significativamente influenciados pela inflação, impactando diretamente sobre o funcionamento do programa e evidenciando uma redução na capacidade de fornecer uma nutrição adequada e abrangente para os beneficiários. A comparação entre os valores estabelecidos em resoluções anteriores e as projeções para 2023 evidencia um descompasso em relação às demandas reais, sinalizando a necessidade premente de

um enfoque holístico e multidisciplinar para equacionar não apenas as questões econômicas, mas também as dimensões nutricionais do programa.

Desta forma, a pesquisa realizada pelo Observatório de Alimentação Escolar (OAE) destaca a urgência de uma análise minuciosa e intervenções estratégicas, visando alinhar as revisões contínuas nos valores do PNAE com as necessidades nutricionais dos estudantes. Essa abordagem se mostra fundamental para garantir uma base sólida para o desenvolvimento acadêmico e pessoal dos estudantes, conforme demonstrado pelo quadro 4, apresentado a seguir.

Quadro 04: Análise dos Valores *Per Capita* do PNAE em Resoluções e Projeções para 2023: Impacto da Inflação sobre a Eficiência do Programa

Categorias de matrículas e valor <i>per capita</i>	Valor resolução		Valor atualizado pelo <i>per capita</i> 2010			Valor resolução	Valor atualizado a partir do <i>per capita</i> 2013				Valor resolução	Valor atualizado a partir do <i>per capita</i> 2017					Valor projetado IPCA ALIM E BEB 2022
	2009 ¹	2010 ²	2011	2012	2013	2013 ³	2014	2015	2016	2017	2017 ⁴	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
reche	R\$ 0,22	R\$ 0,60	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,78	R\$ 1,00	R\$ 1,08	R\$ 1,17	R\$ 1,31	R\$ 1,43	R\$ 1,07	R\$ 1,40	R\$ 1,46	R\$ 1,55	R\$ 1,77	R\$ 1,91	R\$ 2,16
Pré-escola	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,50	R\$ 0,54	R\$ 0,59	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,53	R\$ 0,70	R\$ 0,73	R\$ 0,77	R\$ 0,88	R\$ 0,95	R\$ 1,08
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,44	R\$ 0,60	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,78	R\$ 0,60	R\$ 0,85	R\$ 0,91	R\$ 1,02	R\$ 1,11	R\$ 0,64	R\$ 1,09	R\$ 1,14	R\$ 1,21	R\$ 1,38	R\$ 1,49	R\$ 1,69
Ensino Fundamental	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,30	R\$ 0,42	R\$ 0,46	R\$ 0,51	R\$ 0,56	R\$ 0,36	R\$ 0,55	R\$ 0,57	R\$ 0,60	R\$ 0,69	R\$ 0,74	R\$ 0,84
Ensino Médio	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,30	R\$ 0,42	R\$ 0,46	R\$ 0,51	R\$ 0,56	R\$ 0,36	R\$ 0,55	R\$ 0,57	R\$ 0,60	R\$ 0,69	R\$ 0,74	R\$ 0,84
EJA	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,30	R\$ 0,42	R\$ 0,46	R\$ 0,51	R\$ 0,56	R\$ 0,32	R\$ 0,55	R\$ 0,57	R\$ 0,60	R\$ 0,69	R\$ 0,74	R\$ 0,84
Programa Novo Mais Educação	R\$ 0,66	R\$ 0,90	R\$ 0,99	R\$ 1,06	R\$ 1,17	R\$ 0,90	R\$ 1,27	R\$ 1,37	R\$ 1,54	R\$ 1,67	R\$ 1,07	R\$ 1,64	R\$ 1,70	R\$ 1,81	R\$ 2,07	R\$ 2,23	R\$ 2,53
AEE contraturno	-	-				R\$ 0,50	R\$ 0,54	R\$ 0,59	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,53	R\$ 0,70	R\$ 0,73	R\$ 0,77	R\$ 0,88	R\$ 0,95	R\$ 1,08
Tempo integral	-	-				R\$ 1,00	R\$ 1,08	R\$ 1,17	R\$ 1,31	R\$ 1,43	R\$ 1,07	R\$ 1,40	R\$ 1,46	R\$ 1,55	R\$ 1,77	R\$ 1,91	R\$ 2,16
Programa de Fomento às Escolas de EM em Tempo Integral						-					R\$ 2,00	R\$ 1,96	R\$ 2,04	R\$ 2,17	R\$ 2,48	R\$ 2,67	R\$ 3,03

Fonte: Elaborada com base nas resoluções do FNDE e atualização/projeção de valores utilizando o índice 'IPCA/IBGE – Alimentação e Bebidas' 2022.

O estudo aponta ainda que, apesar das projeções de reajuste com base nos índices do IPCA e IBGE para alimentação e bebidas em 2022, os valores atuais do PNAE revelam uma defasagem preocupante em relação às necessidades nutricionais em constante evolução. Essa defasagem, quando analisada em conjunto com as projeções e reajustes propostos, demonstra uma lacuna significativa que pode afetar negativamente a capacidade do programa em atender eficazmente as demandas nutricionais dos alunos.

A falta de alinhamento entre as projeções e os reajustes reais evidencia a importância crítica de uma revisão minuciosa e uma adaptação urgente dos valores *per capita* do PNAE para garantir que o programa possa suprir adequadamente as necessidades nutricionais em constante mudança. Essa defasagem também destaca a necessidade de uma abordagem mais concertada e precisa na formulação de políticas públicas relacionadas à alimentação escolar, levando em consideração os impactos de longo prazo nos estudantes beneficiados.

Com base na análise do quadro 3, observa-se uma defasagem significativa nos valores *per capita* do PNAE ao longo dos últimos 10 anos. Isso é resultado da corrosão do poder de compra causada pela inflação no período, juntamente com o congelamento discricionário dos valores *per capita* do PNAE em 2010, 2013 e 2017 pela gestão do FNDE/MEC.

Além disso, os valores *per capita* projetados para 2023 superam os valores da Resolução FNDE/MEC do ano de 2010 em mais de duas vezes, quase três na creche e pré-escola.

Segundo o estudo a projeção para 2023 indica que o orçamento do PNAE deveria ser de R\$ 7,85 bilhões, o que representa um aumento considerável em relação aos anos anteriores. Esse aumento implicaria em um investimento significativo para as redes estaduais e municipais aplicarem na compra de gêneros alimentícios para os estudantes.

Portanto, a defasagem entre as projeções, os índices e os reajustes reais dos valores *per capita* do PNAE para 2023 levanta sérias preocupações sobre a capacidade do programa em fornecer uma nutrição adequada e equitativa para os estudantes. Essa disparidade destaca a necessidade urgente de uma revisão e realinhamento dos valores do PNAE para garantir que o programa possa cumprir sua função de forma eficaz e abrangente.

Diante das preocupações levantadas até então, é crucial entender como o modelo lógico do programa se relaciona com as decisões tomadas pela gestão pública municipal. Isto permitirá uma análise mais aprofundada das dimensões político-organizacional e técnico-operacional do PNAE, permitindo uma compreensão abrangente de sua eficácia.

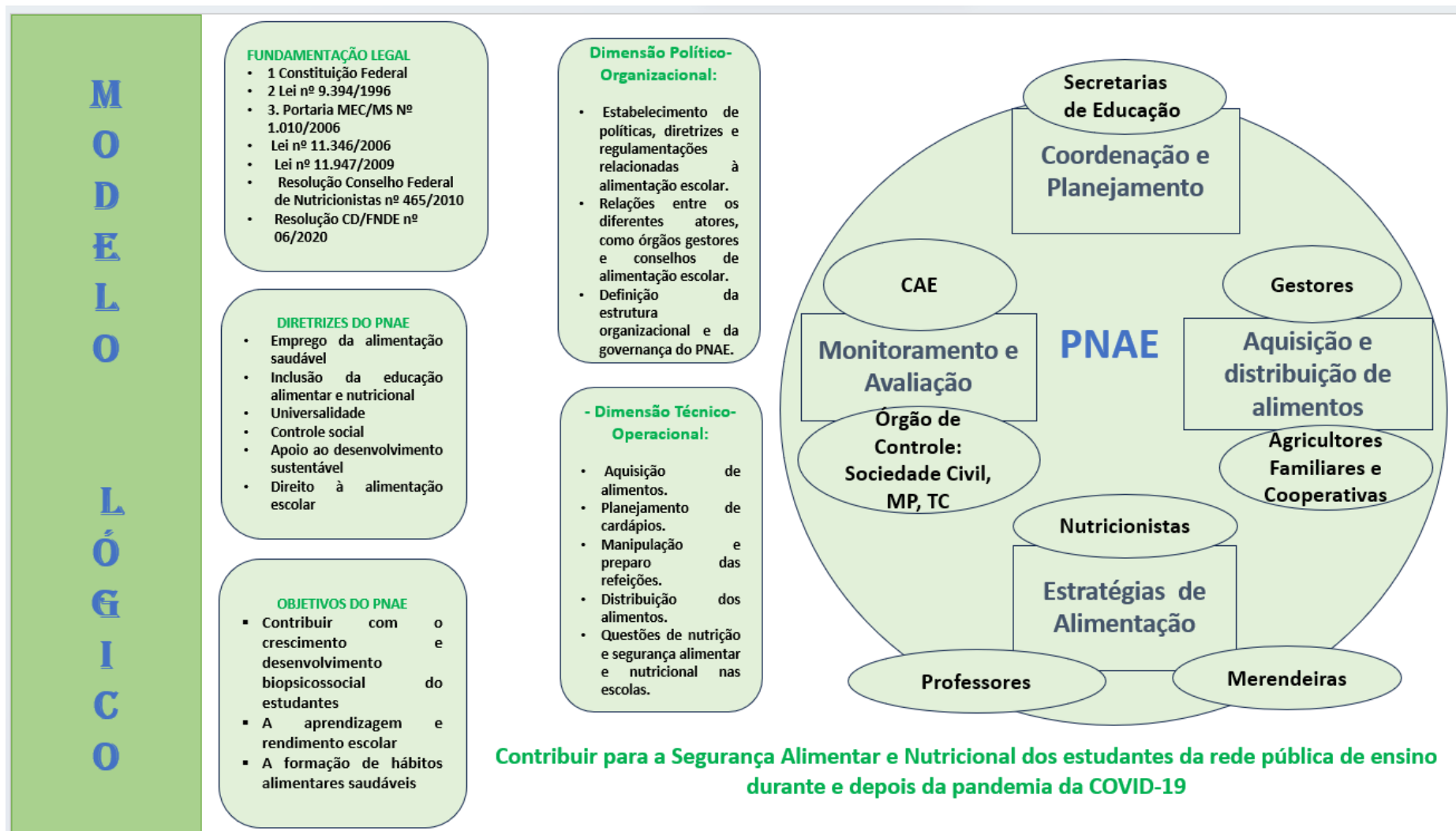
2.9 MODELO LÓGICO

O modelo lógico serve como um mecanismo para estruturar pensamentos, o qual simplifica o entendimento das conexões causais entre os recursos disponibilizados, as atividades desenvolvidas, a consequente provisão de produtos aos destinatários e a realização dos efeitos antecipados. De acordo com IPARDES (2020, p. 5).

O modelo lógico é uma ferramenta de organização de ideias que facilita a compreensão das relações de causa e efeito entre os recursos para viabilizar a execução de ações planejadas, a entrega de produtos aos beneficiários e a obtenção dos resultados esperados

A análise do modelo teórico lógico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) revela-se crucial para compreender a articulação entre as decisões da gestão pública municipal e a implementação efetiva deste programa. Ao contemplar duas dimensões fundamentais, a política-organizacional e a técnico-operacional, o modelo lógico do PNAE reflete um alinhamento com diversos fundamentos legais, incluindo a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, portarias e resoluções. Além disso, o PNAE está fundamentado em princípios que abrangem desde a promoção dos direitos humanos até o estímulo à agricultura familiar. Para atingir seus objetivos primordiais, o PNAE requer coordenação efetiva em planejamento, avaliação estratégica e distribuição de alimentos, englobando um amplo conjunto de atores, desde professores até órgãos de controle e a sociedade civil.

DIAGRAMA 01 : MODELO LÓGICO PNAE – NRE PONTA GROSSA



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O modelo lógico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é sólido e se baseia em uma complexa rede de fontes legais. Uma ampla variedade de leis, portarias e resoluções orienta a implementação do programa. Essas diretrizes estabelecem não apenas uma base legal robusta para o funcionamento do PNAE, mas também refletem princípios fundamentais, como a defesa dos direitos humanos, a garantia de acesso universal, a descentralização administrativa, o estímulo ao desenvolvimento sustentável local e a promoção da educação alimentar e nutricional, além do fortalecimento do controle social.

Essa base ideológica fornece ao PNAE não apenas uma orientação jurídica consistente, mas também um propósito mais amplo e significativo dentro do contexto educacional e social. Ao promover a defesa dos direitos humanos, o programa se compromete não apenas com a alimentação dos estudantes, mas com a garantia de que esses direitos fundamentais sejam respeitados e promovidos em todas as escolas participantes. Além disso, ao assegurar o acesso universal à alimentação escolar, o PNAE busca efetivar a equidade e inclusão, atingindo de forma abrangente todos os alunos, independentemente de suas condições socioeconômicas.

A descentralização administrativa preconizada pelo PNAE não apenas delega responsabilidades às esferas municipais e estaduais, mas também fortalece o papel das comunidades locais na gestão e implementação do programa. Isso reforça a participação ativa dos diversos atores envolvidos, garantindo que as políticas alimentares sejam adaptadas às realidades regionais e necessidades específicas de cada localidade. Por sua vez, o estímulo ao desenvolvimento sustentável local ressalta a importância da valorização da agricultura familiar, gerando impactos econômicos e sociais positivos nas comunidades rurais e fortalecendo a segurança alimentar em âmbito local.

A promoção da educação alimentar e nutricional pelo PNAE vai além da simples distribuição de refeições, englobando também atividades educativas que visam conscientizar os estudantes sobre a importância de uma alimentação saudável e balanceada. Esse enfoque educativo contribui para a formação de hábitos alimentares saudáveis desde a infância, promovendo não apenas a saúde física, mas também o desenvolvimento cognitivo e o bem-estar dos alunos. Por fim, o estímulo ao controle social no âmbito do programa fortalece a transparência, a participação da comunidade e a accountability, garantindo que as ações do PNAE sejam fiscalizadas e que os interesses coletivos sejam preservados.

Os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estão profundamente enraizados no bem-estar e no desenvolvimento integral dos estudantes. O programa abrange não apenas a promoção do crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, mas também a educação e internalização de hábitos alimentares saudáveis, bem como a garantia da segurança alimentar e nutricional dos alunos. Para alcançar essas metas, o programa demanda uma cooperação estratégica abrangente que vai além do simples planejamento e envolve a avaliação contínua das ações implementadas. Destaca-se a importância da distribuição equitativa e educativa dos alimentos, promovendo não apenas a oferta de refeições, mas também o conhecimento sobre a importância de uma alimentação adequada.

Essa abordagem integrada e educativa envolve uma ampla gama de atores, desde os membros do corpo docente, nutricionistas, responsáveis pela logística de distribuição dos alimentos, agricultores familiares, cooperativas locais, até a garantia da efetividade e abrangência do PNAE na região do Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa. A interação colaborativa desses diferentes agentes não apenas assegura a implementação eficaz do programa, mas também fortalece os laços entre a comunidade escolar, os produtores locais e a sociedade em geral. Essa conexão sinérgica não só garante a oferta de alimentos saudáveis e nutritivos, mas também promove a educação alimentar, incentivando a autonomia e a consciência sobre escolhas alimentares saudáveis entre os estudantes.

Ao enfatizar a importância não apenas da distribuição física de alimentos, mas também da promoção de hábitos saudáveis, o PNAE transcende o papel de um simples programa alimentar, tornando-se uma iniciativa educacional que valoriza a saúde e o bem-estar dos alunos. A colaboração entre os diversos atores não só fortalece a segurança alimentar nas escolas, mas também ressalta a interdependência entre a alimentação saudável e o desenvolvimento integral dos estudantes. Essa abordagem holística e participativa não só atende às necessidades nutricionais dos estudantes, mas também prepara o terreno para um futuro de saúde e bem-estar em toda a comunidade educativa.

Essa visão abrangente e integrada demonstra o comprometimento do PNAE com a saúde, educação e desenvolvimento dos alunos, bem como com o fortalecimento das parcerias locais e promoção da autonomia dos indivíduos em suas escolhas alimentares. Essa colaboração coletiva não só promove a eficácia do

programa, mas também evidencia o potencial transformador da alimentação escolar como uma ferramenta essencial no fomento de uma educação nutricional e de hábitos saudáveis para toda a vida dos estudantes.

Ao analisar o conjunto de informações do modelo lógico do Programa Nacional de Alimentação Escolar e explorar as dimensões político-organizacional e técnico-operacional, é possível obter uma compreensão abrangente da complexidade e do impacto desse programa. A legislação estabelecida pelos órgãos públicos delineia o arcabouço legal e operacional que orienta a alimentação escolar, influenciando a alocação de recursos e a formulação de estratégias econômicas. A integração com a agricultura familiar, as parcerias com a sociedade civil e a cooperação entre instituições tornam-se cruciais para otimizar recursos e maximizar o impacto financeiro, especialmente em contextos econômicos desafiadores.

A integração com a agricultura familiar surge como um aspecto crucial para fortalecer a segurança alimentar nas escolas, promover o desenvolvimento sustentável local e impulsionar a economia regional. Ao estabelecer parcerias com a sociedade civil, o programa amplia seu alcance e impacto, beneficiando-se do conhecimento e engajamento das comunidades locais. Além disso, a cooperação entre diferentes instituições, sejam elas públicas ou privadas, é essencial para a otimização de recursos e a maximização do impacto financeiro do PNAE, especialmente em momentos desafiadores do ponto de vista econômico.

Portanto, a compreensão integrada das dimensões político-organizacional e técnico-operacional, aliada à observância da legislação vigente e ao fomento de parcerias estratégicas com agricultores familiares, sociedade civil e outras instituições, desempenha um papel vital na eficácia e no sucesso do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Essa abordagem holística e colaborativa não apenas fortalece a segurança alimentar e nutricional nas escolas, mas também contribui para a sustentabilidade do programa e para o atendimento efetivo das necessidades dos estudantes, mesmo em ambientes econômicos desafiadores.

O âmbito da cooperação e planejamento, a atuação do PNAE se entrelaça de forma essencial com o setor da educação, onde são concebidas e implementadas estratégias que visam a execução eficaz do programa. A integração entre o PNAE e o ambiente educacional é fundamental para garantir que as ações estejam alinhadas com os objetivos educacionais e nutricionais, promovendo um ambiente propício ao desenvolvimento intelectual e físico dos estudantes. A colaboração estreita entre

esses dois setores permite a customização das ações do programa de acordo com as necessidades específicas de cada comunidade escolar, promovendo a eficácia e o impacto positivo do PNAE.

No que diz respeito ao monitoramento e avaliação, essas são etapas cruciais para assegurar que as diretrizes estabelecidas pelo PNAE sejam cumpridas de maneira satisfatória. A supervisão das ações do programa é realizada por órgãos de controle, tais como a sociedade civil, o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Essas entidades desempenham um papel fundamental na garantia da transparência e da conformidade com as normas e regulamentos do PNAE. Através de um acompanhamento rigoroso e imparcial, essas instâncias asseguram que os recursos sejam utilizados de forma adequada, que as metas sejam atingidas e que os benefícios do programa cheguem efetivamente aos estudantes.

A aquisição e distribuição de alimentos são conduzidas pelos gestores do programa, os quais, por meio da compra direta, estabelecem parcerias fundamentais com a agricultura familiar e as cooperativas. Essas alianças contribuem para a promoção da sustentabilidade local e para o fortalecimento da economia regional, ao passo que asseguram o fornecimento de alimentos de qualidade aos estudantes. As estratégias de alimentação são delineadas com a contribuição crucial de professores, merendeiras e nutricionistas, que oferecem *insights* para o planejamento de cardápios adequados e a promoção de hábitos alimentares saudáveis. Essa colaboração transversal assegura que as necessidades nutricionais e educacionais sejam atendidas de maneira integral.

Além disso, destaca-se o papel fundamental do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que desempenha um papel de supervisão e fiscalização das ações do PNAE, garantindo a correta aplicação dos recursos, a qualidade da alimentação oferecida e a conduta ética na execução do programa. O CAE compreende-se como um importante canal de participação social, fortalecendo a transparência e a prestação de contas do PNAE. Ao considerar esses elementos, pode-se perceber que a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar depende não apenas de seu arcabouço legal e normativo, mas também de uma coordenação estratégica, de parcerias eficazes e de uma operação transparente e responsável.

Em relação aos atores sociais, optou-se por elaborar o diagrama 02, que tem por intuito demonstrar a importância da integração e colaboração entre os gestores do programa, os diversos profissionais envolvidos e os fornecedores de alimentos,

visando garantir um ambiente propício para o desenvolvimento saudável dos estudantes, a promoção da sustentabilidade local e o fortalecimento da economia regional. A participação ativa de todos os atores sociais é essencial para o alcance dos objetivos do PNAE e para a promoção de uma alimentação saudável e de qualidade na sociedade brasileira.

Diagrama 02 – Atores sociais do PNAE articulados ao Modelo Lógico



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Para que o PNAE seja implementado de forma eficaz, uma série de atores sociais desempenham papéis essenciais em todo o processo. Os titulares do direito, ou seja, os estudantes, são o principal motivo de existência do PNAE. São eles que se beneficiam diretamente da alimentação escolar e têm o direito garantido a uma alimentação adequada.

Os gestores e prestadores, por sua vez, são responsáveis pela administração e execução do programa. Eles incluem desde os gestores escolares que coordenam a distribuição das refeições até os fornecedores de alimentos que garantem a qualidade dos produtos servidos. O controle social é exercido pela comunidade, por meio de conselhos e participação ativa, para assegurar a transparência e eficiência

na gestão do PNAE. É papel da sociedade civil se envolver e fiscalizar para garantir que o programa atenda às necessidades dos estudantes.

Apoio e mobilização escolar são cruciais, com diretores, professores e equipe administrativa desempenhando um papel fundamental na implementação do programa no cotidiano das escolas. Eles são peças-chave para o sucesso do PNAE, garantindo que as refeições cheguem aos estudantes de forma organizada e eficiente.

Os nutricionistas e as merendeiras são responsáveis pela segurança e qualidade nutricional das refeições servidas, enquanto os fornecedores, sejam eles convencionais ou da agricultura familiar, garantem o abastecimento regular de alimentos frescos e saudáveis. As equipes de almoxarifado e distribuição cuidam da logística, armazenagem e entrega dos alimentos, assegurando que cheguem em condições adequadas às escolas. Os conselhos como CAE e CECANE/PR desempenham um papel de supervisão e controle, contribuindo para a melhoria contínua do programa.

Em suma, a colaboração e a interação entre esses diversos atores sociais são essenciais para o sucesso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, garantindo que os estudantes recebam uma alimentação adequada, saudável e de qualidade em todo o Brasil.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho adota uma abordagem metodológica mista, integrando análise qualitativa e quantitativa com o objetivo de oferecer uma visão holística da efetividade e dos desafios enfrentados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na região dos Campos Gerais durante a pandemia da COVID-19. A dualidade dessa abordagem é essencial para capturar a complexidade dos impactos sociais e econômicos do programa em um período de crise global sem precedentes.

3.1 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Quantitativos: Os dados quantitativos foram coletados a partir de bases de dados públicas, incluindo o IBGE, IPARDES, e a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do estado do Paraná. Variáveis como recursos financeiros repassados às escolas, valores em reais per capita, Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e alterações legislativas que afetam esses valores foram minuciosamente analisadas.

Qualitativos: A análise qualitativa baseia-se em uma extensa revisão de documentos, incluindo artigos acadêmicos, dissertações e materiais institucionais obtidos de sites oficiais como o FNDE, a Secretaria do Núcleo Regional de Ponta Grossa, e a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná. Essa revisão documental busca compreender profundamente as alterações nas políticas e práticas locais em resposta à pandemia.

3.2 PERGUNTAS DE PESQUISA E HIPÓTESES

No curso desta investigação, duas questões de pesquisa emergem como fundamentais para entender a resposta do PNAE à crise imposta pela pandemia da COVID-19:

1. Como as mudanças emergenciais na legislação impactaram a capacidade do PNAE de atender às necessidades nutricionais dos estudantes da educação básica na região dos Campos Gerais durante a pandemia da COVID-19?

Hipótese: As adaptações na legislação e nas diretrizes do PNAE permitiram uma maior flexibilidade operacional, facilitando a continuidade do acesso à alimentação escolar de qualidade, apesar das adversidades.

2. De que maneira as parcerias entre o PNAE e os agricultores familiares foram ajustadas para garantir a distribuição e a qualidade nutricional dos alimentos durante o período de suspensão das aulas presenciais?

Hipótese: As parcerias com os agricultores familiares adaptaram-se eficazmente às condições impostas pela pandemia, promovendo a segurança alimentar dos estudantes e a sustentabilidade local, mesmo diante das restrições de distribuição.

3.3 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Para responder a essas perguntas e testar as hipóteses propostas, a pesquisa procede com uma análise detalhada dos dados coletados, situando-os no contexto das políticas públicas e das intervenções locais específicas da região dos Campos Gerais. A análise focaliza o impacto das alterações legislativas emergenciais no funcionamento do PNAE, assim como as adaptações logísticas e relacionais desenvolvidas para manter a oferta de alimentos durante o período pandêmico. A presente pesquisa adota uma abordagem metodológica mista, combinando elementos qualitativos e quantitativos para capturar uma compreensão abrangente dos desafios e efeitos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na região de Ponta Grossa. Esta abordagem visa oferecer uma compreensão holística da efetividade e dos desafios enfrentados pelo PNAE, especialmente em meio à pandemia da COVID-19.

Os dados quantitativos foram obtidos extraídos da base de dados disponíveis no IBGE, IPARDES, Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do estado do Paraná onde foram selecionadas variáveis tais como: recursos financeiros repassados às Escolas, valores em reais *per capita*, Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e as alterações realizadas nas legislações que afetaram os valores repassados, enquanto os dados qualitativos foram derivados de pesquisas documentais, análise de artigos e dissertações relacionadas ao tema. Fontes institucionais, como o site do FNDE, da Secretaria do Núcleo Regional de Ponta

Grossa e da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná, desempenharam um papel crucial na obtenção de informações contextualizadas e relevantes para a análise.

A coleta de dados obtidas no site do FNDE, foi crucial para dados relacionados aos recursos, valores *per capita* e mudanças na legislação referente ao fornecimento de alimentação escolar. Além disso, o site da Secretaria do Núcleo Regional de Ponta Grossa foi uma ferramenta fundamental na obtenção de informações específicas sobre os municípios abrangidos pela pesquisa, proporcionando uma compreensão mais aprofundada das nuances regionais.

Para compreender o contexto da produção e distribuição dos alimentos fornecidos pelo PNAE, foram consultados dados no site da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná. Essa fonte permitiu uma análise mais detalhada da atuação dos agricultores familiares e da logística de abastecimento alimentar na região do estudo. Além disso, as alterações nas legislações relacionadas à alimentação escolar por conta da pandemia foram minuciosamente revisadas, utilizando fontes oficiais e atualizadas.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os principais achados referentes a avaliação da política pública referente ao PNAE os efeitos e ajustes realizados no período proposto no trabalho, a partir da estrutura apresentada no modelo lógico descrito na seção 2.8.

4.1 ANALISE DA DISTRIBUIÇÃO DA MERENDA ESCOLAR DO NRE/PONTA GROSSA

O Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE), que faz parte do PNAE, fornece alimentação diariamente para aproximadamente 1 milhão de alunos da rede pública de ensino, levando em consideração os hábitos e a cultura regional de cada localidade. A gestão do programa é centralizada e inclui a realização de compras por meio de licitações (compra direta) e chamadas públicas da agricultura familiar, visando garantir a variedade de alimentos, o respeito aos hábitos alimentares locais, e o uso de carnes congeladas. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (2023, p. 02) :

A lista de alimentos entregues anualmente para as escolas contempla mais de 150 itens, divididos em três grupos: produtos não perecíveis, entregues de quatro a cinco vezes por ano; alimentos congelados (carnes e peixes), entregues a cada 10 dias; ovos, entregues todo mês e alimentos da agricultura familiar, entregues semanalmente.

A normativa que atualmente regulamenta a execução do programa é a Resolução CD/FNDE nº 006/2020.

Além disso, o PEAE realiza formações continuadas de pessoal, ações de educação alimentar e nutricional, e implementa um controle eletrônico de todas as etapas da operacionalização, visando a qualidade dos alimentos e a entrega pontual nas escolas. Os cardápios são elaborados priorizando o uso de alimentos *in natura*, ricos em nutrientes e minimamente processados, evitando corantes, conservantes e aromatizantes artificiais.

Além do PEAE, o Paraná também implementou o Programa Mais Merenda, que amplia a oferta de alimentação escolar. Este programa foi implantado inicialmente como um projeto piloto em cinco Núcleos Regionais de Ensino (NRE) incluindo o de

Ponta Grossa e, posteriormente estendido a todos os estabelecimentos de ensino, proporcionando a inclusão de dois lanches adicionais, totalizando três refeições por turno/aluno.

Em relação a distribuição de alimentos, conforme ilustrado no Quadro 4, observou-se variações ao longo dos anos, refletindo o cenário econômico e logístico influenciado pela pandemia. É possível observar que a Agricultura Familiar, mesmo enfrentando novos desafios durante a pandemia, manteve a distribuição de itens no tocante a quantidades e valores ao longo dos anos. Enquanto isso, os alimentos congelados apresentaram flutuações expressivas, evidenciando um aumento em termos de quantidades e valores nos anos de 2022 e 2023, possivelmente influenciado por mudanças na demanda e na produção relacionadas à pandemia. Da mesma forma, os produtos convencionais também demonstraram variações significativas, indicando uma adaptação no fornecimento de alimentos para atender às necessidades dos estudantes durante este período desafiador.

Essas variações nos números de itens, quantidades em quilogramas (Kg) e valores em reais (R\$) ressaltam a importância de compreender os impactos da pandemia na distribuição de alimentos pelo PNAE, assim como a resiliência e adaptação dos sistemas de produção e distribuição de alimentos aos desafios econômicos e logísticos, conforme observa-se no quadro 5.

Quadro 5: Resumo da Distribuição da Merenda Escolar no Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa

TIPOS DE ALIMENTOS DISTRIBUIDOS				
2020		AGRICULTURA FAMILIAR	CONGELADOS	CONVENCIONAIS
	Nº de itens	72	8	52
	Quantidade (KG)	486.094 Kg	92.468 Kg	392.267 Kg
	Valor (R\$)	R\$ 2.948.814,74	R\$ 877.910,10	R\$ 1.854.689,96
2021		AGRICULTURA FAMILIAR	CONGELADOS	CONVENCIONAIS
	Nº de itens	74	9	69
	Quantidade (KG)	454.647 Kg	65.640 Kg	279.663 Kg
	Valor (R\$)	R\$ 2.904.132,38	R\$ 900.829,97	R\$ 1.868.614,41

2022		AGRICULTURA FAMILIAR	CONGELADOS	CONVENCIONAIS
	N° de itens	70	29	78
	Quantidade (KG)	499.467 Kg	365.917 Kg	637.055 Kg
	Valor (R\$)	R\$ 3.015.105,09	R\$ 7.602.034,02	R\$ 5.467.162,75
2023		AGRICULTURA FAMILIAR	CONGELADOS	CONVENCIONAIS
	N° de itens	72	34	89
	Quantidade (KG)	487.072 Kg	392.270 Kg	759.063 Kg
	Valor (R\$)	R\$ 3.802.104,16	R\$ 7.435.259,95	R\$ 6.495.359,84

Fonte: Adaptado pela autora - FMR, 2024.

A análise dos dados referentes aos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023 revela variações significativas nos números de itens, quantidades em quilogramas (Kg) e valores em reais (R\$) para cada tipo de alimento, oferecendo *insights* úteis para compreender o viés econômico desses setores.

Ao observar o número de itens distribuídos, nota-se uma leve variação na quantidade de itens fornecidos na composição da merenda escolar de 72 itens em 2020 para 74 em 2021 e 70 em 2022, porém retornando a 72 itens no ano de 2023. Já os alimentos congelados apresentaram um crescimento considerável no período observado, passando de 8 itens em 2020 para 34 em 2023, enquanto os produtos convencionais também experienciaram uma evolução positiva, aumentando de 52 itens em 2020 para 89 em 2023.

Quanto às quantidades distribuídas, observa-se mudanças mais expressivas, onde a Agricultura Familiar variou de 486.094 Kg em 2020, 454.647 Kg em 2021, aumentando para 499.467 Kg em 2022 e mantendo-se estável em 2023. Os alimentos congelados apresentaram flutuações relevantes como a redução de 26.828 kg de 2020 para 2021. No entanto, o aumento apresentado em 2022 foi significativo com mais de 300.000 kg, e um leve crescimento em 2023 para 392.270 Kg. Já nos produtos convencionais o aumento foi apresentado foi quase o dobro, indo de 392.267 Kg em 2020 para 759.063 Kg em 2023, indicando uma possível substituição e produtos na composição da merenda escolar oferecida aos estudantes no período.

Pode-se observar, no entanto, que em relação a valores correspondentes em reais de 2020 houve uma variação percentual positiva em torno de 28,94% para 2023, novamente indicando a troca e alimentos na composição da cesta entregue. Porém,

pode-se destacar que esta troca de produtos que compuseram a cesta entregue continha um número significativamente maior para produtos congelados que apresentou uma variação positiva em relação ao consumo de 2020.

Ao término da análise da distribuição da merenda escolar no Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa, torna-se claro que as mudanças observadas nas categorias de alimentos ao longo dos anos analisados não apenas refletem os impactos econômicos da pandemia e das políticas comerciais, mas também levantam questões essenciais sobre a conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Essa transição nos direciona a um novo enfoque: uma análise comparativa que explora o possível conflito entre as práticas observadas na distribuição da merenda escolar e as diretrizes estabelecidas pelo PNAE, destacando a relevância de compreender como as mudanças no fornecimento de alimentos podem impactar o cumprimento dessas diretrizes.

4.2 ANÁLISE COMPARATIVA: CONFLITO COM AS DIRETRIZES DO PNAE

Durante a pandemia, várias diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foram desrespeitadas, tais como: a universalidade, o emprego da alimentação saudável, inclusão da educação alimentar nutricional, controle social, desenvolvimento sustentável e o direito à alimentação escolar.

Além da questão da universalidade, que preconiza o atendimento a todos os estudantes sem discriminação, outras diretrizes também foram afetadas. O emprego da alimentação saudável e a inclusão da educação alimentar nutricional foram comprometidos devido a possíveis impactos na qualidade nutricional dos alimentos fornecidos durante o período. O controle social, por sua vez, pode ter sido desafiado pelo contexto da pandemia, o que pode ter afetado a transparência e fiscalização das ações do PNAE. Por fim, o desenvolvimento sustentável, que busca a promoção da sustentabilidade e a diminuição do impacto ambiental, pode ter sido impactado negativamente devido a alterações nos processos de produção e distribuição dos alimentos.

Ao repensar as estratégias para a garantia da universalidade e o cumprimento integrado das diretrizes do PNAE (seguindo o modelo lógico) em meio aos desafios impostos pela pandemia, é fundamental considerar as mudanças necessárias para assegurar não apenas os benefícios nutricionais, mas também a transparência,

sustentabilidade e participação social em todas as ações relacionadas à alimentação escolar. Essas reflexões nos conduzem à análise do programa de distribuição dos alimentos, organizados em *kits* alimentares entregues aos estudantes e suas famílias.

4.3 ANÁLISE DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE *KITS* ALIMENTARES

Ao realizar diversas leituras e interpretação dos dados coletados, identificou-se algumas classificações de acordo com os aspectos relacionados aos *kits* alimentares, abrangendo desde a composição do kit, até as questões sociais e emocionais envolvidas na distribuição, para facilitar a compreensão optou-se por dividi-la em cinco grandes eixos. Dessa forma, os elementos da pré-análise foram submetidos a análises políticas a partir de interpretações codificadas, resultando na classificação dos eixos conforme apresentado no quadro 06.

Quadro 6- Eixos e suas classificações

Nº	Eixos	Classificação
01	Composição do kit	Perecíveis
		Restrição alimentar
		Agricultura familiar
		Não perecíveis
02	Distribuição	Entrega
		Frequência
		Quantidade
03	Durabilidade	Refeições diárias antes da pandemia
		Refeições diárias com o kit
		Quem o kit alimenta
04	Sociedade civil	Aspectos emocionais
		Assistencialismo/solidariedade
05	Políticas Públicas	Fragilidades

Fonte: Elaboração própria (2023).

Considerando o quadro apresentado, o qual abrange diversos eixos relacionados à composição, distribuição e impactos sociais de kits alimentares, observamos uma classificação abrangente dos elementos essenciais. Estas classificações englobam aspectos como a natureza dos produtos contidos nos kits,

suas restrições alimentares, o envolvimento da agricultura familiar, bem como a diferenciação entre produtos perecíveis e não perecíveis. Além disso, aspectos logísticos como distribuição, durabilidade, frequência e quantidade dos kits são devidamente explorados. O próprio ato de distribuição desses kits alimentares antes e durante a pandemia é detalhado, junto com a identificação do público-alvo beneficiado por essa iniciativa. Ademais, são considerados fatores emocionais, aspectos de assistencialismo e solidariedade, bem como fragilidades e implicações econômicas associadas a essa prática.

4.3.1 Composição dos *Kits*

Em relação a composição do *kit*, ao examinar as políticas públicas, identifica-se que um instrumento para garantir os direitos alimentares é a instituição educacional. Através de programas governamentais, o Estado deve fornecer alimentos adequados nas escolas e creches para os alunos matriculados, buscando promover a equidade nutricional.

Ocorre que durante a pandemia os programas alimentares foram alterados após o fechamento das instituições educacionais, porém nem todos os alunos foram contemplados. A fim de compreender essas mudanças, optou-se por apresentar no quadro 6 a alteração na lei referente ao fornecimento de alimentos que deveria ser enviada às famílias dos estudantes.

Quadro 7: Alterações da lei sobre o fornecimento da alimentação

ANTES DA PANDEMIA	DURANTE A PANDEMIA	O QUE SE MANTEVE
Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.	Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. Autoriza os estados e municípios a utilizarem os recursos federais para a aquisição e distribuição de <i>kits</i> e/ou cestas de alimentos aos alunos matriculados na	• Manteve a entrega nas escolas • Destinação de 30% para a aquisição da compra direcionada ao pequeno agricultor; • Destinada para todos os alunos matriculados na rede pública de ensino.

	rede de ensino pública durante a pandemia.	
--	--	--

Fonte: Adaptado de BRASIL (2023).

4.3.2 Distribuição

Em relação a distribuição de alimentos, ocorreram algumas situações que não estavam em conformidade com as diretrizes do PNAE, conforme observado nos documentos consultados no site da Defensoria Pública do estado do Paraná (DPE - PR), que em virtude da suspensão das aulas durante a pandemia, solicitou esclarecimentos sobre os alimentos que deveriam ser fornecidos às famílias dos estudantes. Em 8 de abril de 2020, informações foram postadas no site da Defensoria Pública do Paraná, direcionadas à Secretaria de Educação do município e ao Núcleo Regional de Educação, sobre o destino das merendas escolares durante esse período de suspensão de aulas. O ofício enviado pelas defensoras questionava se a merenda escolar estava sendo destinada às famílias dos estudantes e como os alimentos perecíveis e não perecíveis estavam sendo distribuídos.

Devido ao isolamento social, as famílias dos alunos da rede pública enfrentaram dificuldades financeiras e, conseqüentemente, sofrendo com a escassez de alimentos. A merenda escolar é uma das principais refeições, se não a principal, para muitos estudantes. Em uma situação normal, a merenda escolar é a fonte mais importante de alimentação no dia a dia de muitas famílias e, em um contexto de crise, torna-se ainda mais relevante.

Segundo os autores Corrêa *et al* (2020), as falhas iniciais nos critérios de distribuição dos *kits* podem estar relacionadas à falta de treinamento dos conselheiros do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), o que resultou em ações urgentes e rápidas.

No início, houve problema na primeira entrega porque os *kits* foram destinados apenas aos alunos inscritos no Cadastro Único (CadÚnico), o que fere o princípio da universalidade do programa do PNAE.

Somente em abril de 2020, o governo federal aprovou uma resolução permitindo a distribuição de alimentos às famílias dos estudantes. Gurgel *et al* (2020, p. 4952) afirmam que, devido à crise econômica agravada pela pandemia, muitas famílias caíram na pobreza e extrema pobreza. Estima-se que muitas delas nem estejam cadastradas no CadÚnico, o que acabou excluindo essas crianças de outros programas assistenciais, além da alimentação escolar.

A partir de 23 de março de 2020, as aulas foram suspensas, mas somente em 7 de abril veio o respaldo por meio da Lei nº 13.987, permitindo a distribuição de *kits* alimentares de forma excepcional devido à calamidade pública. Foi somente a partir do terceiro *kit* que as escolas ampliaram a divulgação e distribuição.

Observa-se que o decreto não fornece orientações sobre a periodicidade da entrega dos alimentos, especialmente os perecíveis. No entanto, isso deveria ser previsto, uma vez que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) exige que frutas e verduras estejam presentes na alimentação diária dessas crianças.

4.3.3 Durabilidade

Durante a pandemia, a questão da durabilidade dos alimentos tornou-se especialmente relevante, principalmente no caso de produtos provenientes da agricultura familiar. Muitos desses alimentos acabaram sofrendo perdas devido atrasos na entrega ou por estarem próximos do vencimento. Isso se tornou ainda mais problemático quando os primeiros *kits* de alimentos foram distribuídos de acordo com o que estava disponível em cada unidade escolar, resultando em atrasos que impossibilitaram a entrega de frutas e verduras frescas.

Antes da pandemia, as crianças costumavam receber entre duas a três refeições diárias, incluindo café da manhã, almoço e lanche da tarde. Com as escolas fechadas, a durabilidade dos produtos alimentícios nas casas das crianças se tornou um desafio, pois a quantidade de alimentos fornecida nos *kits* foi calculada apenas em termos de calorias suficientes para duas refeições diárias, sem levar em consideração a ingestão de carboidratos e proteínas.

4.3.4 Protagonismo da sociedade civil

A atuação da sociedade civil em municípios como Ponta Grossa e região é fundamental para promover ações de solidariedade, assistência e mobilização comunitária. Durante a pandemia, diversas organizações e coletivos da sociedade civil se envolveram em iniciativas para apoiar as comunidades locais, incluindo ações voltadas para a segurança alimentar, assistência social, saúde, educação e apoio psicossocial.

Algumas das atividades desempenhadas pela sociedade civil podem incluir a arrecadação e distribuição de alimentos, produtos de higiene e materiais escolares, campanhas de conscientização sobre medidas de prevenção à COVID-19, suporte emocional e psicológico, além do fortalecimento de redes de solidariedade e apoio mútuo.

Além disso, grupos de voluntários, organizações não governamentais, coletivos comunitários e entidades religiosas desempenharam um papel ativo na promoção do bem-estar e na busca por soluções para os desafios enfrentados pela população local durante a pandemia.

Essas ações demonstram a importância e a capacidade da sociedade civil em se mobilizar e atuar de forma colaborativa para enfrentar os impactos da pandemia e promover o cuidado e a resiliência dos munícipes de Ponta Grossa e região.

4.3.5 Políticas Públicas

Na época da pandemia a orientação era de encaminhar as famílias com maior vulnerabilidade para assistência social, pois a questão de criar *kits* diferenciados não era responsabilidade do setor de alimentação escolar. Sabe-se que o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é universal, portanto, os *kits* não poderiam ser diferenciados.

Amorim *et al.* (2020) destacam que o PNAE garante o Direito Humano à alimentação adequada, o que significa que todos os alunos matriculados na rede pública de ensino devem ter acesso a esse direito. No entanto, os autores apontam a necessidade de estratégias que garantam a rápida distribuição de alimentos aos

alunos que precisam, a fim de garantir a equidade. Embora o programa seja universal, existem diferenças e desigualdades significativas no país.

A lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que estabelece as diretrizes do PNAE, considera a alimentação escolar um direito de todos os alunos da educação básica. No entanto, é necessário respeitar as diferenças biológicas entre as idades e atender às necessidades especiais dos alunos em situação de vulnerabilidade social.

Os *kits* do PNAE devem fornecer alimentos que atendam às necessidades nutricionais adequadas. Para garantir isso, é importante que o programa seja bem gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e que o governo forneça complementação financeira aos municípios que têm menor capacidade de arrecadação, a fim de garantir um orçamento *per capita* adequado para cada aluno.

É importante revisar a composição dos *kits* para aqueles que já estavam em situação de vulnerabilidade antes da pandemia, levando em consideração os contextos específicos de cada município. Destaca-se algumas fragilidades do programa, como a distribuição da merenda por meio de cartões, o uso de alimentos de pequenos agricultores e a restrição da aquisição de alimentos por meio de processo licitatório.

Diante das análises e constatações, percebe-se um enfraquecimento das políticas públicas em um momento delicado. O PNAE não atendeu às crianças nos meses de janeiro e fevereiro de 2021, retomando as entregas somente em março. Isso contribui para o aumento do consumo de alimentos durante a pandemia, o que diminui a durabilidade dos *kits* nas casas das famílias.

É fundamental que as políticas públicas garantam não apenas o direito à educação, mas também outros direitos básicos, como o direito à vida, moradia e alimentação adequada.

Assim, é necessário que as políticas públicas ofereçam o que está previsto em lei e que sejam efetivamente implementadas no contexto da educação infantil. Isso garantirá o direito das crianças a uma educação de qualidade e a uma alimentação adequada.

Após analisar o programa de distribuição de *kits* de alimentos durante a pandemia, se faz necessário observar o relatório da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que aborda a demanda de alimentos por gênero na região de Ponta

Grossa. Este relatório oferece uma visão detalhada do fornecimento de alimentos para as escolas e colégios da região de Ponta Grossa.

4.5 DEFASAGEM DOS VALORES

A defasagem dos valores *per capita* estabelecidos pelo PNAE (Quadro 8) tem se mostrado uma questão de significativa relevância no contexto da segurança alimentar e nutricional das escolas brasileiras. A insuficiência dos recursos destinados à alimentação escolar impacta diretamente a qualidade e a variedade das refeições oferecidas aos estudantes, potencialmente comprometendo o atendimento adequado de suas necessidades nutricionais.

É essencial compreender os efeitos negativos dessa defasagem sobre a efetividade do programa, bem como seu impacto sobre a saúde e o desenvolvimento das crianças e adolescentes atendidos. Neste contexto, torna-se imperativo analisar as implicações dessa defasagem e explorar alternativas viáveis para assegurar a oferta de uma alimentação escolar de qualidade, condizente com as demandas nutricionais e as diretrizes do programa.

Quadro 8 – Valores em R\$ *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Categorias de matrículas e valor per capita	2009	2010	2013	2017	2023
Creche	0,22	0,60	1,00	1,07	1,37
Pré-escola	0,22	0,30	0,50	0,53	0,72
Escolas indígenas e quilombolas	0,44	0,60	0,60	0,64	0,86
Ensino Fundamental	0,22	0,30	0,30	0,36	0,50
Ensino Médio	0,22	0,30	0,30	0,36	0,50
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	0,22	0,30	0,30	0,32	0,41
AEE no contraturno	-	-	0,50	0,53	0,68
Tempo integral	-	-	1,00	1,07	1,37
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio (EM) em Tempo Integral	-	-	-	2,00	2,56

Fontes: Elaborado pela autora conforme resoluções: MEC/FNDE/CD 38/2009, MEC/FNDE/CD 67/2009, MEC/FNDE/CD 26/2013, MEC/FNDE/CD 01/2017 e MEC/FNDE/CD 02/2023

A Nota Técnica elaborada pelo Fineduca (2023) e o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ, 2023) apresenta dados que evidenciam a necessidade de aumentar os recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), através dos recursos *per capita* do PNAE e os recursos orçamentários para o programa. No entanto, o valor aprovado para 2022 pelo Congresso Nacional ficou muito aquém da proposta, indicando preocupações sobre a defasagem provocada pela inflação nos últimos anos.

A falta de revisão nos recursos *per capita* representa um retrocesso significativo, especialmente diante do aumento da pobreza e da fome no país. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil (REDE PENSSAN, 2022) revelou que milhões de pessoas enfrentam insegurança alimentar e inclusive fome. Conforme o estudo desenvolvido pela organização em lares com crianças menores de 10 anos, a insegurança alimentar grave dobrou de 2020 para 2022 e, nos lares atendidos pelo PNAE, a situação é ainda mais crítica.

O retorno aos níveis de fome registrados na década de 1990 pode ser atribuído à crise econômica, à pandemia e à redução das políticas públicas. A estagnação dos recursos *per capita* do PNAE é indicativa desse cenário e representa uma violação grave do direito humano à alimentação. No ano de 2023 os valores *per capita* de alimentação escolar foram reajustados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da distribuição da merenda escolar no Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa revelou informações valiosas sobre a adaptação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos desafios econômicos e logísticos, notadamente em meio à pandemia de COVID-19. As variações significativas observadas nos números de itens, quantidades em quilogramas e valores financeiros ao longo dos anos analisados refletiram não só o impacto econômico da pandemia, mas também a resposta adaptativa dos sistemas de produção e distribuição de alimentos. Essas alterações demonstraram a resiliência e a capacidade de adaptação do programa, além de levantarem questões importantes sobre a conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo PNAE. Ademais, a análise comparativa, embasada no modelo lógico apresentado, revelou potenciais conflitos com as diretrizes do PNAE, especialmente no tocante à universalidade, à qualidade nutricional, ao controle social e à sustentabilidade.

Diante das variações observadas na composição dos kits alimentares, distribuição, durabilidade, impactos sociais e fragilidades das políticas públicas, tornou-se evidente a necessidade de revisitar e fortalecer a integridade e eficácia do PNAE, sobretudo frente aos desafios extraordinários vivenciados durante a pandemia. O desrespeito às diretrizes do programa durante este período realçou a importância de assegurar, de forma contínua e consistente, a universalidade, a alimentação saudável, a educação alimentar nutricional, o controle social, o desenvolvimento sustentável e o direito à alimentação escolar.

Por conseguinte, foi imprescindível revisitar e fortalecer as políticas e práticas relacionadas à alimentação escolar, implementando mudanças significativas que garantissem não apenas a qualidade nutricional dos alimentos fornecidos, mas também a transparência, sustentabilidade e participação social em todas as etapas vinculadas ao programa. A análise do programa de distribuição de kits alimentares ressaltou a importância de considerar as necessidades e restrições das comunidades atendidas, bem como de reforçar ações promotoras de inclusão social, solidariedade e mitigação de fragilidades identificadas.

A investigação sobre a contribuição do PNAE para a geração de renda na agricultura familiar, no contexto dos cenários macroeconômicos e microeconômicos, salientou a multifuncionalidade do programa como instrumento de política pública. Esta análise abrangente evidenciou que o PNAE transcende os objetivos imediatos de segurança alimentar e nutricional nas escolas, desempenhando papel vital no fomento ao desenvolvimento econômico sustentável e na atenuação das desigualdades socioeconômicas.

No aspecto macroeconômico, o PNAE atua como propulsor do desenvolvimento econômico local e regional, incentivando a demanda por produtos da agricultura familiar e estimulando a economia circular. Este efeito multiplicador sublinha a relevância do programa na criação de empregos, no incremento da renda dos pequenos produtores e na dinamização dos mercados locais. Adicionalmente, a valorização dos produtos locais impulsiona a diversificação econômica e fortalece a resiliência das comunidades rurais diante das crises econômicas. Assim, o fortalecimento do PNAE representa um investimento estratégico capaz de conferir benefícios macroeconômicos significativos, tais como a promoção da estabilidade e crescimento econômicos, a diminuição da vulnerabilidade às flutuações dos mercados internacionais e a progressão rumo aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

No plano microeconômico, a ênfase na agricultura familiar evidencia o impacto direto do PNAE na melhoria das condições de vida dos pequenos produtores. A garantia de um mercado para os produtos da agricultura familiar aumenta a previsibilidade da renda, favorecendo o planejamento e investimento em aprimoramentos de produção e sustentabilidade. Ademais, contribui para a valorização do conhecimento local e das práticas agrícolas tradicionais, cruciais não somente para a segurança alimentar, mas também para a preservação da biodiversidade. A sinergia entre práticas agrícolas sustentáveis e políticas públicas, exemplificada pelo PNAE, evidencia a capacidade de abordagens integradas de abordar as questões de insegurança alimentar e pobreza rural, promovendo inclusão social e equidade.

A indagação acerca da defasagem dos valores per capita estipulados pelo PNAE proporcionou uma perspectiva crítica sobre a segurança alimentar e nutricional nas escolas brasileiras. A insuficiência dos recursos destinados à alimentação escolar pode impactar diretamente a qualidade e a variedade das refeições oferecidas aos alunos, potencialmente comprometendo o atendimento de suas necessidades

nutricionais. A análise e os dados divulgados pela Nota Técnica - Fineduca e pelo Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE) evidenciaram a urgência em ampliar os recursos destinados ao PNAE, especialmente ante o aumento da pobreza e da fome no país. A falta de atualização nos recursos per capita representou um marcado retrocesso, infringindo o direito humano à alimentação e impactando negativamente o bem-estar das crianças e adolescentes beneficiados pelo programa.

Dessa forma, a correção da defasagem dos valores per capita do PNAE emergiu como medida essencial para assegurar um modelo escolar que beneficie não somente os estudantes de maneira individual, mas que também contribua para a saúde coletiva, o desenvolvimento das comunidades locais e a economia nacional.

Futuras investigações poderão concentrar-se no impacto do PNAE no estado nutricional dos estudantes. Uma avaliação mais detalhada dos hábitos alimentares e do estado de saúde dos beneficiários do programa poderia oferecer insights significativos sobre a eficácia a longo prazo do PNAE. Além disso, a exploração da relação entre o PNAE e o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis, bem como sua abordagem na promoção da inclusão social e sustentabilidade, poderia enriquecer ainda mais a compreensão acerca do impacto amplo do programa e fornecer diretrizes para futuras melhorias.

REFERÊNCIAS

AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO, J.R.S.; BANDONI, D.H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública [online]**. v. 54, n. 4, p. 1134-1145, 2020. DOI 10.1590/0034-761220200349. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3M5gJhkvYCFvmJKZqZyCYQ/?lang=pt#>. Acesso em: 19 mai. 2021.

ARAUJO, A. L. **Economia Solidária e a Autonomia Feminina na Associação de Agricultores Familiares das Colônias Iapó, Santa Clara e Vizinhança**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Ponta Grossa, 2017.

ARAUJO, A. L., CANTERI, M. H. G., & BITTENCOURT, J. V. M. **Agricultura Familiar e o Impacto do COVID-19 aos Programas de Políticas Públicas - PNAE e PAA**, (Cap. 5, p. 81-103). DOI: 10.37885/210303576. Disponível em: <https://www.editoracientifica.com.br>. Acesso em 22 de novembro de 2023.

BATISTA FILHO, M.; ROMANI, S. A. M. **Alimentação, Nutrição e Saúde no estado de Pernambuco**, Série Publicações científicas do Instituto Materno Infantil de Pernambuco - IMIP, nº 7. Recife: Lyceu, 2002.

BOCCHI, C. P. et al. A década da nutrição, a política de segurança alimentar e nutricional e as compras públicas da agricultura familiar no Brasil. **Revista panamericana de salud publica= Pan American journal of public health**, v. 43, p. e84, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.26633/rpsp.2019.84>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 ago. 2023.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 5 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 5 ago. 2023.

BRASIL. **Cartilha de orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do Coronavírus - (COVID-19)**. Brasília – DF. 2020.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020.** Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – COVID-19.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O que é? Entrevista Leonardo Secchi parte 2. Politize! Youtub e. 3 mar. 2018. 9min54seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=N8phb0UN2WY>>. Acesso em 17 fev. 2023.

CORRÊA, E.N. et al. School feeding in COVID-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. **Revista de Nutrição [online]**. 2020, v. 33. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200169>. Acesso em: 23 dez. 2021.

Defensoria Pública do Estado do Paraná. Recomendação nº 001/2020/NUDIJ. Publicada em 12 de abril de 2020. Disponível em: [Recomendacao_NUDIJ_002.pdf](#) (pr.def.br), Acesso em 08 de nov de 2023.

FINEDUCA. ÓAÊ. Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar. São Paulo, out. 2021. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTAT%C3%89CNICA_OAE_FINEDUCA.pdf Acesso em: 26 de agosto de 2023.

FMR. **Merenda Escolar.** Disponível em: <http://www.consultaescolas.pr.gov.br/consultaescolas-java/pages/templates/initial2.jsf?windowId=8a9&codigoNre=25>. Acesso em 12/02/2024.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html> Acesso em 24 dez de 2023.

FONSECA, Maria Fernanda de Albuquerque Costa. **Agricultura orgânica. Regulamentos técnicos e acesso aos mercados dos produtos orgânicos no Brasil.** Niterói: Rio de Janeiro: PESAGRO, 2009.

FUNDEPAR. Programa Estadual de Alimentação Escolar. Disponível em: <https://www.fundepar.pr.gov.br/Pagina/Programa-Estadual-de-Alimentacao-Escolar>. Acesso em: 12 fev de 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017.** Brasil: IBGE, 2022.

MACHADO, G. C. X. M. P.; MACIEL, T. M. F. B.; THIOLLENT, M. Uma metodologia de pesquisa-ação integral e sistêmica para saneamento em co-gestão com comunitários tradicionais, aplicada na Comunidade Caiçara da Praia do Sono. In: **Action Research Network of the Americas Conference**, 2018, Cartagena. Proceedings San Diego: Arna. Disponível em: <http://bit.ly/3rDWcX0>. Acesso em: 18 jun. 2023.

Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa. **Mapa do site**. Disponível em: <nre.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=63>. Acesso em: 12/02/2024.

Paraná. Secretaria da Agricultura e do Desenvolvimento. **Tabela de demanda mensal de kg por entidade final**. (2023) Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-10/demanda_mensal_de_kg_por_entidade_final.pdf. Acesso em 15 jan de 2024.

OBSERVATÓRIO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (ÓAÊ). Anuário 2021: o Programa Nacional de Alimentação Escolar em tempos de pandemia. ÓAÊ: dezembro, 2021a. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

ROSA, J. G. L; LIMA, L L; AGUIAR, R. B.. **Políticas Públicas** : Introdução. Porto Alegre: Jacarta, 2021

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e COVID-19 no Brasil – VIGISAN**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 17 de dez. de 2023.

RUA, M G. **Políticas Públicas**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, M. P. G. **Políticas Públicas e Sociedade**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

SIQUEIRA, R. L; PEIXINHO, A. M. L. História do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **Alimentação Escolar**: da prática assistencialista ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Viçosa, MG: Editora UFV, 2021. Disponível em: <https://www.google.com.br/books/edition/Alimenta%C3%A7%C3%A3o_Escolar/QpYvEAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&kptab=getbook>. Acesso em: 21 fev. 2023.

ANEXO A - ALIMENTOS IN NATURA

Conceitos	Exemplos
ALIMENTOS IN NATURA são obtidos diretamente de plantas ou de animais e não sofrem qualquer alteração após deixar a natureza. ALIMENTOS MINIMAMENTE PROCESSADOS correspondem a alimentos in natura que foram submetidos a processos de limpeza, remoção de partes não comestíveis ou indesejáveis, fracionamento, moagem, secagem, fermentação, pasteurização, refrigeração, congelamento e processos similares que não envolvam agregação de sal, açúcar, óleos, gorduras ou outras substâncias ao alimento original.	Legumes, verduras, frutas, batata, mandioca e outras raízes e tubérculos in natura ou embalados, fracionados, refrigerados ou congelados; arroz branco, integral ou parboilizado, a granel ou embalado; milho em grão ou na espiga, grãos de trigo e de outros cereais; feijão de todas as cores, lentilhas, grão de bico e outras leguminosas; cogumelos frescos ou secos; frutas secas, sucos de frutas e sucos de frutas pasteurizados e sem adição de açúcar ou outras substâncias; castanhas, nozes, amendoim e outras oleaginosas sem sal ou açúcar; cravo, canela, especiarias em geral e ervas frescas ou secas; farinhas de mandioca, de milho ou de trigo e macarrão ou massas frescas ou secas feitas com essas farinhas e água; carnes de gado, de porco e de aves e pescados frescos, resfriados ou congelados; leite pasteurizado, ultrapasteurizado ('longa vida') ou em pó, iogurte (sem adição de açúcar); ovos; chá, café, e água potável.
ALIMENTOS PROCESSADOS São fabricados pela indústria com a adição de sal ou açúcar ou outra substância de uso culinário (com óleo, vinagre etc) a alimentos in natura para torná-los duráveis e mais agradáveis ao paladar. São produtos derivados diretamente de alimentos e são reconhecidos como versões dos alimentos originais. São usualmente consumidos como parte ou acompanhamento de preparações culinárias feitas com base em alimentos minimamente processados.	Hortaliças como cenoura, pepino, ervilhas, palmito, cebola, couve-flor preservados em salmoura ou em solução de sal e vinagre; extrato ou concentrados de tomate (com sal e/ou açúcar); frutas em calda e frutas cristalizadas; carne seca e toucinho; sardinha e atum enlatados; queijos; e pães feitos de farinha de trigo, leveduras, água e sal.
ALIMENTOS ULTRAPROCESSADOS São formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias derivadas de alimentos combinadas com aditivos, com pouco ou nenhum alimento não processado. Dentre seus ingredientes tipicamente encontra-se açúcar, óleos e gorduras ou sal e fontes de energia e nutrientes não típicas de preparações culinárias, como caseína, lactose, glúten, assim como derivações de processamento de constituintes de alimentos, como gordura	Achocolatado, almôndega e hambúrguer, linguiça, apresuntado/ presunto, bebida láctea, composto lácteo, bebidas com sabor de frutas, biscoito (doce e salgado), iogurte adoçado e saborizado, molhos prontos, requeijão, margarina, queijos (tipo cheddar, polenguinho e similares), salsicha, embutidos, sobremesas 'instantâneas', bebidas energéticas, pães para hambúrguer ou hot dog, pães doces e produtos panificados cujos ingredientes incluem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar, amido, soro de leite,

hidrogenada e interesterificada, maltodextrina, proteína hidrolisada, proteína isolada de soja, açúcar invertido e xarope de milho rico em frutose. Os aditivos presentes nestes alimentos incluem alguns também usados nos alimentos processados como conservantes, antioxidantes e estabilizantes e classes específicas adicionadas para imitar ou melhorar a qualidade sensorial dos alimentos ou para mascarar aspectos impalatáveis do produto final, como corantes, flavorizantes, adoçantes que não o açúcar, agentes carbonatantes, antiumectantes, emulsificantes e outros. Os alimentos ultraprocessados passam por processamentos que não possuem equivalentes domésticos como a hidrogenação, extrusão e pré processamento antes de fritar.	emulsificantes e outros aditivos. Alimentos ultraprocessados de aquisição proibida com recursos federais: Refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares, cereais com aditivo ou adoçado, bala e similares, confeito, bombom, chocolate em barra e granulado, biscoito ou bolacha recheada, bolo com cobertura ou recheio, barra de cereal com aditivo ou adoçadas, gelados comestíveis (sorvete, picolé, dim-dim), gelatina, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maionese e alimentos em pó ou para reconstituição.
INGREDIENTES CULINÁRIOS São produtos extraídos de alimentos in natura ou da natureza por processos como prensagem, moagem, trituração, pulverização e refino. São usados para temperar e cozinhar alimentos e para criar preparações culinárias	Óleos de soja, de milho, de girassol ou de oliva, manteiga, banha de porco, gordura de coco, açúcar de mesa branco, demerara ou mascavo, sal de cozinha refinado ou grosso.

Fonte: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília : Ministério da Saúde, 2014.