

A rede de articulações na implementação municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma revisão integrativa de literatura¹

Aislane Lima Rodrigues²
Diana Anunciação Santos³

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) objetiva desenvolver ações de educação alimentar e nutricional, atender às necessidades nutricionais de escolares e possibilitar ao agricultor familiar acesso aos mercados institucionais. Este artigo objetiva apresentar uma análise dos trabalhos produzidos no país que discutam os arranjos institucionais e a execução do PNAE nas instâncias municipais. Por meio de uma revisão integrativa de literatura, foram selecionados 11 artigos científicos na base de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO), publicados entre 2010 a 2018, os quais demonstraram que a análise dos arranjos institucionais é importante para se compreender as redes de articulações da implementação e execução do Programa a nível municipal. Conclui-se que as gestões municipais do PNAE nem sempre atendem às diretrizes legalmente instituídas e a rede de articulações mobiliza categorias políticas, sociais e culturais na costura do processo comunicativo entre os distintos atores: gestão municipal, movimentos sociais, profissionais técnicos e sociedade civil.

Palavras-chave: Arranjos Institucionais. Alimentação Escolar. Atores sociais.

Abstract

The National School Feeding Program (PNAE) aims to develop food and nutrition education actions, offer meals that meet the nutritional needs of schoolchildren and enable family farmers to access institutional markets. The objective of this work is to present an analysis of the works produced in the country to discuss the institutional arrangements and the execution of the PNAE in the municipal instances. Through an integrative literature review, 11 scientific articles were selected from the database of the Scientific Electronic Library Online (SciELO), published between 2010 and 2018. It is concluded that the municipal administrations of PNAE do not

¹ Este artigo é derivado das atividades executadas pelo plano de trabalho *A rede de articulações dos arranjos institucionais na implementação do PNAE em três municípios do Recôncavo da Bahia*, derivado do projeto de Pesquisa/Extensão *Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: análise dos arranjos institucionais do Programa com as Organizações Econômicas de Agricultura Familiar do Recôncavo da Bahia*, coordenado pela Profa. Dra. Micheli Dantas Soares, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e contemplado com uma bolsa IC-voluntário PIBIC/UFRB 2019-2020, Edital n. 03/2019.

² Graduanda em Bacharelado Interdisciplinar em Saúde (BIS) como parte do 1º ciclo em Nutrição na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: aislanelimarodrigues@hotmail.com.

³ Socióloga. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Professora Adjunta do Centro de Ciências da Saúde da UFRB. E-mail: diana.anunciacao@ufrb.edu.br

always meet the legally established guidelines and the networks of articulations for the implementation and execution of the Program at the municipal level, given that to guarantee the proper functioning, in compliance with the established guidelines, political, social and cultural categories must be mobilized in sewing the communicative process between the different actors, be they management, social movements, professionals or civil society.

Keywords: Institutional Arrangements. School Feeding. Social actors.

Introdução

A situação de vulnerabilidade vivenciada por alguns grupos sociais, evidencia as desigualdades e os processos de exclusão a que a população brasileira está exposta. A insegurança alimentar e nutricional é um desses elementos que demarcam, por exemplo, como as relações socioeconômicas são gestadas historicamente no país, impedindo o estabelecimento da garantia de direitos sociais (HENRIQUE, 2016).

Por isso, a alimentação escolar é defendida como um direito dos escolares e considerada uma das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), passando, a partir de 1988, a ser um direito assegurado pela Constituição Federal. Esse processo gestou a criação de políticas públicas voltadas para a garantia da SAN, vinculadas ao Ministério da Saúde.

Como uma dessas políticas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), representa o aperfeiçoamento do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), criado em 1954. Este superou os objetivos do PNME tendo como fundamento a garantia de uma alimentação saudável e não apenas o fornecimento de merenda. (BELIK; CHAIM, 2009).

O Programa está integrado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC). As diretrizes de execução deste foram estabelecidas a partir da Lei Federal n° 11.947 e da Resolução n. 38/FNDE, ambas promulgadas em julho de 2009.

Portanto, o PNAE tem por intuito desenvolver ações de educação alimentar e nutricional (EAN), ofertar refeições que atendam às necessidades nutricionais de escolares durante o período letivo e possibilitar ao agricultor/a familiar o acesso aos mercados institucionais, pautada na compra antecipada de sua produção e na garantia de preços dos seus produtos compatíveis com o mercado (BRASIL, 2009).

Trata-se também de uma importante política pública para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, favorecendo o desenvolvimento dos pequenos agricultores e possibilitando renda às famílias (TRICHES, 2015). Nesse sentido, “[...] representa uma oportunidade singular

de realizar a inclusão social [...]” e do/a agricultor/a poder “[...]exercer sua cidadania através da possibilidade de comercializar o fruto do seu trabalho” (ANJOS; BECKER, 2014, p. 2).

Uma das diretrizes da Lei Federal nº 11.947/2009, em seu Artigo 14, estipula que no mínimo trinta por cento (30%) do total destes recursos sejam destinados à compra de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar local, regional ou nacional, preferencialmente produzidos por técnicas orgânicas ou agroecológicas, oriundos de comunidades tradicionais dos remanescentes de quilombo e indígenas e dos assentamentos rurais de reforma agrária.

As verbas provenientes do governo federal são repassadas pelo FNDE aos estados e municípios, com base no número de alunos matriculados na educação básica. De acordo com as normas do FNDE, o recurso destinado ao PNAE tem caráter suplementar (Resolução/CD/FNDE nº 38/2008, Art. 1º), portanto, municípios e estados devem destinar contrapartida financeira contempladas em seus respectivos orçamentos próprios. Isto permite qualificar a oferta de alimentos aos escolares, contratar recursos humanos ou ainda adequar a infraestrutura necessária.

A definição de orçamento municipal para o programa envolve diversos aspectos, desde a compreensão dos objetivos do programa, passando pela demarcação de prioridades do gestor e pela negociação estabelecida entre os atores durante a definição do orçamento anual municipal.

Para tanto, a execução do PNAE exige a participação de diversos atores envolvidos na efetivação do processo. Dentre estes destacam-se os/as agricultores/as familiares e os/as representantes de suas organizações econômicas (OEAFs), os/as representantes dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), nutricionistas, secretários/as municipais de educação e de agricultura, diretores/as das escolas, manipuladoras/es de alimentos (merendeiras) etc. Sendo assim, sua execução depende do processo de comunicação entre os atores envolvidos e de como estes se articulam institucionalmente.

A nível municipal são estabelecidos arranjos institucionais diversos entre os atores sociais “[...] os quais modelam padrões de comportamentos coerentes, ou não, à promoção de práticas intersetoriais e, conseqüentemente, à consecução de resultados sociais esperados” (HENRIQUE, 2016, p. 23). Estes arranjos se dão em espaços sociais onde ocorrem as interações sociais e a tomada de decisões pelos atores envolvidos, o que nos leva a refletir sobre o conceito de ‘campus’ de Pierre Bourdieu, adaptado às especificidades deste programa por Arboleya (2013). Fazendo uma aproximação conceitual, este seria um espaço conflituoso, pois é nele que

se sucedem as lutas para determinar de quem é o poder e a autoridade, configurando-se um sistema de relações objetivas, as quais definiriam o espaço através das relações sociais pré-estabelecidas. Dessa forma, permite-nos pensar sobre as posições intersetoriais de interdependência e cooperação, as quais constituiriam uma rede de articulação, e que deveriam envolver os setores institucionais da saúde, educação e agricultura, bem como as Organizações Econômicas dos Agricultores Familiares (OEAFs). Mas, geralmente, é o que não se tem evidenciado.

Nesse sentido, este artigo se propõe a apresentar uma análise dos trabalhos científicos produzidos no país que discutem os arranjos institucionais e a execução do PNAE nas instâncias municipais, tendo por finalidade contribuir com os estudos referentes às Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) e sua gestão.

Metodologia

Para dar conta dos objetivos deste trabalho, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, exploratória e descritiva desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura. Segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos. Estabelece que a principal vantagem deste tipo de pesquisa está no fato de permitir ao investigador(a) a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. O objetivo é colocar o(a) pesquisador(a) em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito da temática analisada. Tais vantagens revelam o compromisso da qualidade da pesquisa.

A revisão integrativa toma como base a tomada de decisão e a melhoria das ações, possibilitando a síntese do estado do conhecimento de um determinado assunto, além de apontar lacunas do conhecimento que precisam ser preenchidas com a realização de novos estudos. Ademais, proporciona acessos aos dados relevantes sobre um determinado fenômeno, observado em diferentes lugares e momentos, mantendo-o atualizado e facilitando as mudanças nas práticas como consequência da pesquisa. (MENDES, et. al., 2008).

Nesse sentido, realizou-se uma seleção de artigos na base de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), no período de janeiro a março de 2020. Em primeira análise utilizamos os seguintes descritores: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Arranjos Institucionais; Alimentação Escolar; Segurança Alimentar e Nutricional

(SAN). No segundo momento, aplicou-se a combinação destes: SAN e PNAE, Arranjos Institucionais e Alimentação Escolar, Arranjos Institucionais e PNAE; Arranjos Institucionais e SAN; e Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN).

Para a seleção dos artigos aplicou-se os seguintes critérios de inclusão: estar em formato de artigo, disponível na íntegra, publicado em língua portuguesa, que abordasse a temática escolhida e publicado no período de 2010 a 2018 contemplando, neste caso, o ano posterior ao da constituição da Lei n. 11.947/2009. E como critérios de exclusão definiu-se: estar em outro formato que não seja artigo (a exemplo de relatos de experiências, relatórios de pesquisa etc.), artigos duplicados e que não respondessem ao objetivo proposto, fora do recorte temporal estipulado, que estivessem com acesso limitado, necessitando de aporte financeiro para a concessão de acessibilidade ao mesmo e publicado em língua estrangeira.

A seleção iniciou-se a partir da leitura do título, subtítulo e das palavras-chave, excluindo-se aqueles que abordassem outras políticas que não o PNAE, ou que embora tratassem do PNAE não tivessem relação com os arranjos institucionais ou movimentos políticos para execução do programa em nível municipal. Em seguida, fez-se a leitura dos resumos, confirmando a sua convergência com a temática tratada, bem como o formato e ano de publicação.

Após este momento, foi realizada uma breve leitura na íntegra dos artigos selecionados, da qual resultou na exclusão de alguns trabalhos por duplicação e por divergência à temática abordada. E, posteriormente, executada uma leitura minuciosa do material selecionado.

Num total, foram encontrados, quando da primeira inserção dos descritores na base de dados, aproximadamente, 300 artigos. Após aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, realizados nas etapas descritas acima, foram selecionados, efetivamente, 11 artigos, os quais foram analisados na íntegra, durante o período de junho de 2020.

No processo de análise foram elegidas questões chave discutidas nos artigos e ao final definidas as categorias de análise, sendo elas: articulação entre os atores; descontinuidade das ações; estratégias de execução; estratégias de aprimoramento; função/papel social dos atores; facilidades e dificuldades na execução.

Resultados

O acervo final desta revisão foi constituído por 11 artigos científicos, os quais foram elegidos a partir dos critérios de inclusão e exclusão previamente identificados e aplicados na busca realizada na plataforma SciELO, conforme supramencionado. O quadro 1 abaixo, apresenta, com base em tais critérios, as informações mais relevantes de cada artigo analisadas no processo de busca, tais quais: autor/a/es/as, título do artigo, ano de publicação e o periódico científico em que foi publicado.

Quadro 1 – Descrição dos artigos localizados na base de dados do SciELO, publicados no período de 2010 a 2018.

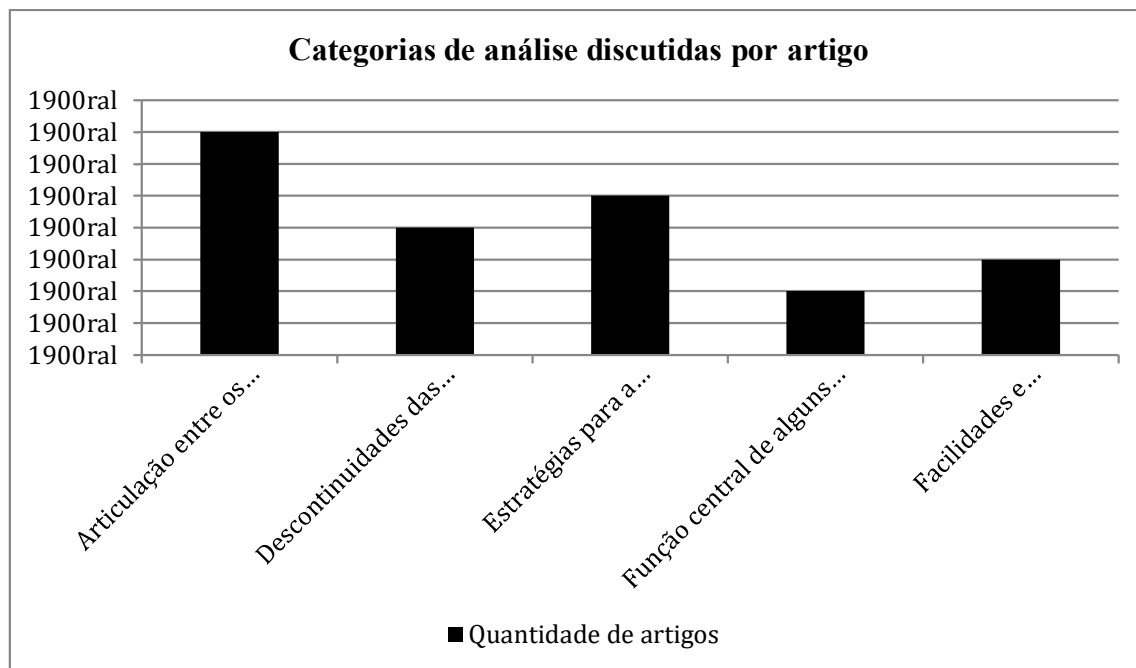
	Autores	Título do Artigo	Ano de publicação	Periódico de publicação
1.	DIAS, P.C. et. al.	Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas: o dilema entre a suplementação nutricional e a promoção da alimentação saudável em escolas.	2018	Cadernos de Saúde Pública
2.	BURLANDY, L.; BOCCA, C.; MATTOS, R. A.	Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional.	2012	Revista de Nutrição Edição Especial - World Nutrition Rio 2012
3.	GABRIEL, C. G. et. al.	Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil.	2014	Cadernos de Saúde Pública
4.	MOSSMANN, M. P.; TEO, C. R. P. A.	Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação.	2017	Revista Interações
5.	GABRIEL, C. G.; GOULART, G.; CALVO, M.C.M.	Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil.	2015	Revista de Nutrição
6.	SODRÉ, M. T.;	A coexistência do pensamento cartesiano e sistêmico: as limitações territoriais	2016	Revista Sociedade & Natureza

	SALAMONI, G.	enfrentadas pelo PAA e PNAE em Pelotas/RS.		
7.	GABRIEL, C. G. et. al.	Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar.	2014	Cadernos de Saúde Pública
8.	MELO, M. N. T.; SÁ, R. M. P. F.; FILHO, D. A. M.	Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil.	2016	Ciência & Saúde Coletiva
9.	SCHWARTZ MAN, F. et. al.	Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar.	2017	Cadernos de Saúde Pública
10.	SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; AMORIM JUNIOR, P.C. G.	Mudanças Organizacionais em Empreendimentos de Agricultura Familiar a partir do Acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.	2015	Revista de Economia e Sociologia Rural
11.	SANTOS, S. R.; COSTA, M. B. S.; BANDEIRA, G. T. P.	As formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	2016	Revista de Salud Pública

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Entre os artigos selecionados verificou-se que alguns discutiam mais de uma categoria de análise definida (conforme gráfico 1 abaixo), evidenciando-se como as questões são intrinsecamente complementares entre si, ordenando o processo de implementação em nível municipal.

Gráfico 1 - Resultado das análises dos artigos selecionados na base de dados SciELO, por categorias de análise e quantitativo de artigos que discorrem sobre a questão, no período de 2010 a 2018.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Destaca-se a discussão sobre as formas de articulação estabelecidas entre os distintos atores, apresentada em sete dos onze trabalhos. Há também análises sobre como as descontinuidades das ações impedem o desenvolvimento do PNAE a nível municipal, devido aos fortes acirramentos e embates políticos, abordados em quatro artigos. Outro ponto importante destacado no material são as estratégias utilizadas para a implementação e o aprimoramento do Programa, como os processos avaliativos, discutidos em cinco textos. Também foram analisados a função central de alguns atores e suas percepções sobre o seu papel no processo, a exemplo dos/as agricultores/as familiares, descritos mais detidamente em dois artigos selecionados. E, por fim, a discussão sobre as facilidades e as dificuldades vivenciadas pelas entidades executoras do PNAE, abordados em três textos.

Discussão

A partir do quantitativo de material analisado, 11 trabalhos, percebe-se como as prioridades no campo da pesquisa, no que diz respeito às políticas de segurança alimentar e nutricional, sobretudo no que tange à execução do PNAE, está fundamentada na descrição dos processos de implementação a nível local, em detrimento das análises que privilegiam a sua relação com os arranjos institucionais estabelecidos entre os atores que compõem tal Programa. Ressalta-se que esta trata-se de uma temática extremamente importante e necessária para se

compreender as redes de articulações da implementação e execução do Programa a nível municipal, haja vista que para garantir o bom funcionamento do mesmo, atendendo a todas as diretrizes instituídas legalmente, depende da interlocução fundamental entre três principais setores institucionais: educação, saúde e agricultura, além dos movimentos sociais e de setores da sociedade civil.

Dias et. al. (2018) apontam a necessidade de articulação entre distintos atores para a efetivação da implementação das políticas de alimentação escolar a nível local. De acordo com a pesquisa realizada por elas, trata-se de um processo que contém grandes desafios, devido à falta de consenso entre os setores institucionais, sobretudo quando se trata da educação e da agricultura. Não há uma efetivação da intersetorialidade, a exemplo da separação entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. Percebe-se, com isso, que a adequada execução do PNAE, a nível municipal, deve garantir um diálogo aproximado minimamente entre as Secretarias de Educação (Entidade Executora - EEx do PNAE no município) e a Secretaria de Agricultura (a qual lida diretamente com os agricultores familiares).

É preciso pensar esta articulação na medida em que uma das diretrizes do Programa ressalta a importância da aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar, garantindo que 30% da alimentação disponibilizada nas escolas seja composta por estes gêneros. Por isso, a EEx precisa conhecer a agricultura local, ou seja, o que é plantado e a sazonalidade da produção, daí a importância do mapeamento agrícola, o qual deve ser realizado pela Secretaria Municipal de Agricultura, bem como ter aproximação com os pequenos produtores e suas organizações econômicas, também mediado e facilitado por esta Secretaria. Outro ponto importante a se destacar é intensificar a oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), necessária para que os agricultores tenham condições adequadas de manejo para a produção de gêneros alimentícios e suas formas de beneficiamento de determinados produtos, documentação, a exemplo da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)⁴ e de estarem capacitados para participarem do processo de chamada pública ao PNAE.

Burlandy, Bocca e Mattos (2012) nos mostram que o PNAE enquanto política de alimentação e nutrição, em relação ao Brasil, reflete uma dinâmica, cuja interação política é

⁴ A DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. É a porta de entrada do agricultor familiar às políticas públicas de incentivo à produção e geração de renda. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap> . Acesso em: 24 ago. 2021

distinta entre as organizações civis, universidades e governos. Não se verificou uma construção compartilhada, mas separações e posicionamentos que demonstram o jogo político dos interesses. Gabriel et. al. (2014), no estudo de avaliação de gestão municipal do PNAE nos maiores municípios do Estado de Santa Catarina, no quesito atuação intersetorial, observaram a falta de articulação dos gestores da educação também com o setor saúde, para além do setor agrícola. Isto implica em dificuldades de promover o progresso de um programa que atua com objetivos específicos de fomentar a segurança alimentar e nutricional de escolares.

No caso de Mossmann e Teo (2017), o artigo sobre as percepções dos atores em relação a legislação e implementação do PNAE, apresenta os resultados de uma pesquisa realizada em municípios catarinenses, na qual notou-se como fato essencial, que os/as agricultores/as não se perceberam como atores neste processo. Esta percepção limita a produção de avanços na implementação da lei. A grande maioria dos pequenos produtores não tem conhecimento da possibilidade de acessar este mercado institucional para comercializar a sua produção. Alguns poucos que ainda sabem do mesmo, não conhecem as normativas e, muitas vezes, não possuem a documentação necessária que o permitiria concorrer adequadamente à chamada pública. Verifica-se também que não há um diálogo de aproximação da Secretaria Municipal de Educação com os agricultores familiares e suas organizações econômicas, seja diretamente ou indiretamente por meio da Secretaria Municipal de Agricultura.

Já Sodré e Salamoni (2016), na pesquisa sobre o município de Pelotas/Rio Grande do Sul, identificaram que, apesar das dificuldades supramencionadas que também se fizeram presentes nesta localidade, há um Grupo de Trabalho – GT PNAE constituído, o qual criou uma esfera de diálogo entre os diferentes atores, promovendo articulações e conexões das demandas particulares de cada um destes. Assim, concluíram que a ação tem acarretado uma lógica mais solidária entre as partes envolvidas e tem funcionado mais intensamente e adequadamente do que nos municípios que não partilham de um diálogo com e entre os demais atores.

Segundo Schwartzman et. al. (2017), para se ter êxito, o processo de construção do PNAE precisa articular os setores da agricultura, educação, compras, planejamento e sociedade civil em nível nacional, estadual e local. Sendo assim, vislumbraram que um dos grandes problemas é a descontinuidade das ações iniciadas, vista como um fator de impacto negativo na execução do mesmo. A discussão está em torno do fato dos interesses políticos influenciarem sobre este processo, já que verifica-se que a mudança de gestão municipal, pautada essencialmente na troca de partido político e de concepções políticas, acarreta a suspensão de

atividades e modificações no formato, na concepção, nas articulações etc. Isso impulsiona também a alteração de quase toda, ou mesmo toda a equipe técnica responsável pela execução do Programa e o processo de transição nem sempre é realizado de maneira saudável e articulada.

A sustentabilidade dos arranjos institucionais construídos nestes diálogos, de acordo com Dias et. al. (2018), fica comprometida, quando há descontinuidades das ações planejadas nestes encontros promovidos entre os atores envolvidos no processo. Destacam que um dos grandes desafios a ser enfrentado é o tradicional protagonismo de alguns setores na condução de programas desta categoria, o que acarreta uma centralização de tomada de decisões. O PNAE, por ter o setor educação como o principal executor, sendo as Secretarias Municipais de Educação as entidades executoras, concentra toda tomada de decisão na figura do/a secretário/a de educação, quase sempre sem dialogar antes com o/a secretário/a de agricultura e menos ainda com o/a secretário/a de saúde e com os agricultores familiares e Conselhos de Alimentação Escolar. E menos ainda com diretores/as das escolas, manipuladoras/es de alimentos e escolares, estes quase sempre nunca ouvidos.

Por sua vez, Melo, Sá e Filho (2016), apontam no estudo de caso realizado no Nordeste do Brasil, o forte acirramento político, o qual afasta do processo de diálogo e decisões os atores que divergem de concepções políticas ou mesmo compõem oposição partidária a quem está assumindo a posição da gestão central municipal, ou seja, a Prefeitura.

Destaca-se que este trata-se de um fator desfavorável para a continuidade das ações, uma vez que a mudança de gestão acarreta também uma variação constante da equipe técnica responsável pela execução das atividades, a exemplo das/os nutricionistas (Responsáveis técnicas/os – RT), técnicos/as de ATER e do setor de compras, diretores/as de escolas e manipuladoras/es de alimentos. Por vezes, a escolha da equipe técnica está atrelada à condição político-partidária e não à competência do profissional para executar determinada função, sendo perceptível, que o processo de disputa política é, muitas vezes, mais importante do que o empenho em construir ações bem sucedidas.

Por outro lado, Melo, Sá e Filho (2016) analisaram as falas de seus informantes sobre as disputas partidárias, as quais contraditoriamente as entendiam como positivas, acreditando ser essa uma maneira de manter a vigilância sobre o bom funcionamento do governo. Todavia, no caso de Tabira, o município por eles analisados neste estudo, houve descontinuidade das atividades de EAN desenvolvidas nas escolas com os escolares, a qual tinha sido proposta e

executada pela gestão central municipal anterior. A nova gestão ao assumir esse espaço finalizou uma das ações essenciais, prejudicando o desenvolvimento do PNAE.

Nesse sentido, percebe-se que a falta de conhecimento aprofundado sobre o PNAE e sua forma de funcionamento e, sobretudo, do papel de cada ator participante deste processo, e a parca cultura política existente no país gestam uma percepção errônea sobre a função da gestão, caracterizando positivamente as disputas partidárias que ocasionam descontinuidades das ações essenciais que apresentam resultados promissores, mesmo que se perca a efetividade de desenvolvimento do Programa.

As estratégias para implementação e aprimoramento são necessárias para o progresso na alimentação escolar e o estudo apresentado por Dias et. al. (2018) identificou a demanda da criação de canais de comunicação, planejamento e acompanhamento das estratégias como elementos eficazes. De acordo com Mossman e Teo (2017), sobre as percepções dos atores no quesito da implementação da lei n.11.947/2009, foram levados em consideração alguns fatores como iniciativa, participação e mobilização, bem como os dispositivos de divulgação, mapeamento da produção local e o incentivo aos agricultores familiares.

Gabriel, Goulart e Calvo (2015), ressaltam que a avaliação da gestão é como uma ferramenta para qualificar os serviços. E Silva, Dias e Amorim Junior (2015), na análise sobre a Cooperativa da Agricultura Familiar e Solidária de Espera Feliz (Coofeliz), mostraram ações muito importantes de construção com o PNAE, haja vista a cooperativa procurar desenvolver um trabalho para informar e sensibilizar os pequenos produtores familiares, peça chave na execução do Programa. Para tanto, realizaram reuniões com os gestores a fim de negociar as chamadas públicas e também com as merendeiras das escolas, mostrando formas de aproveitamento dos produtos. Santos, Costa e Bandeira (2016), mostram o quão é essencial que o governo crie estratégias de capacitação dos setores responsáveis pela gestão da alimentação escolar, sensibilizando-os para tal.

Referente aos papéis de alguns atores, Mossman e Teo (2017), em seu estudo em oito municípios catarinenses, no quesito iniciativa, a/o nutricionista foi colocada/o como figura central na execução do PNAE. Por ser a/o responsável técnica/o, é este/a profissional que ficará encarregado/a de elaborar os cardápios escolares, privilegiando a inserção de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar local, atendendo as especificidades dos escolares e das modalidades de ensino, conforme descrito na Lei 11.947/2009:

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

É a/o nutricionista que também deverá elaborar o manual de boas práticas e capacitar as/os manipuladoras/es de alimento na elaboração das preparações propostas nos cardápios. Além disso, propor atividades de educação alimentar e nutricional para os escolares e avaliar a capacidade instalada das escolas como equipamentos e utensílios domésticos, bem como as instalações físicas.

Por outro lado, foi observado a atuação passiva de alguns atores como representantes dos Conselhos de Alimentação Escolar e o distanciamento dos técnicos/as da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em relação aos agricultores familiares. Isso se dá também pela falta de comunicação interssetorial, em que os setores de educação e agricultura não dialogam e nem admitem tomar decisões compartilhadas.

No desenvolvimento da lei existem facilidades e dificuldades, conforme aponta Gabriel, Goulart e Calvo (2015) na análise com as capitais da região Sul do Brasil. Para tanto, trouxeram como exemplo o caso do município de Porto Alegre que se destacou com adequada produção de alimentos pelos agricultores familiares e a boa execução dos cardápios. Dessa forma, salienta-se mais uma vez a importância da elaboração adequada dos cardápios, ferramenta fundamental, uma vez que, ao considerar o período na escola dos alunos, é necessário fornecer um terço ou mais de suas refeições.

O planejamento do cardápio pela nutricionista deve levar em consideração alguns fatores como os nutrientes recomendados, as condições fisiológicas dos/as estudantes, a modalidade de ensino, os aspectos culturais e religiosos etc.. O profissional nutricionista, neste caso, assume um papel essencial no processo de mobilização dos demais atores como agricultores familiares, a gestão da educação, da saúde e da agricultura, para que ocorra o avanço nas conquistas de implementação do PNAE e na elaboração das chamadas públicas e as pautas de compras.

Para Gabriel et. al. (2014), o PNAE ainda apresenta diversos desafios e demanda revisão de muitas ações dos atores que fazem parte do processo de planejamento e execução, para que continue desenvolvendo suas ações rumo ao aperfeiçoamento do Programa, garantindo com isso alimentação adequada e nutricionalmente segura aos escolares e possibilitando aos

agricultores familiares participar deste mercado institucional, possibilitando o aumento da renda familiar.

Considerações Finais

Vê-se, por conseguinte, que os artigos analisados discutem a importância dos arranjos institucionais realizados entre os atores que constituem a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Concluiu-se que a articulação entre os distintos atores é essencial para que a execução das ações atenda às especificidades propostas em Lei. Todavia, ainda percebe-se que os interesses políticos quando se sobrepõem à capacidade técnica de execução acarretam descontinuidade das ações, haja vista o fato de que “as ideias e representações dos agentes formam-se em conformidade com as experiências por eles vividas em suas diversas trajetórias sociais, e de acordo com as diversas estruturas objetivas do espaço social”, por eles ocupado (ARBOLEYA, 2013).

O desconhecimento da gestão também é um complicador na execução das atividades e os atores sociais que compõem o outro lado da moeda, como o CAE e os agricultores familiares, também precisam compreender o seu papel e assumir o protagonismo de serem agentes e manterem regularmente o papel de fiscalizadores da execução. Segundo Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (200, p. 12),

[...] cabe aos atores sociais, mediante sua capacidade de agência, a participação no processo de construção social da realidade, a partir de condicionantes estruturais que não apenas constroem, mas também possibilitam a ação social, na medida em que são criados pelos próprios atores sociais por meio do compartilhamento intersubjetivo de interpretações.

Em suma, os arranjos institucionais têm funcionado de modo a excluir algumas Organizações Econômicas dos Agricultores Familiares (OEAFs), bem como de agricultores independentes do processo de chamamento público para comercialização de seus produtos para o PNAE. Todavia, nas localidades em que os atores sociais desenvolvem a capacidade de agenciar, o PNAE tem funcionado de maneira mais adequada, atendendo às normativas da política. Assim, os arranjos institucionais mobilizam categorias políticas, sociais e culturais na costura do processo comunicativo, instituindo redes de articulação entre os distintos atores, sejam eles da gestão municipal, dos movimentos sociais, dos profissionais técnicos e da sociedade civil.

Referências

- ANJOS, Flavio Sacco dos; BECKER, Cláudio. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v.45, Suplemento especial, out./dez. 2014, p. 107-117.
- ARBOLEYA, Arilda. Agência e estrutura em Bourdieu e Giddens pela superação da antinomia “objetivismo-subjetivismo! In: *Sociologias Plurais*, v.1, n. 1, 2013. 21p. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/64705/37636>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 5, n. 22, 6 jul. 2009, p.595-607. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732009000500001&lang=pt. Acesso em: 12 fev. 2020.
- BRASIL. Constituição (2009). *Lei nº 11.947/2009*, de 16 de junho de 2009. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 16 jun. 2009, p. 1-8. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/alimentacao-escolar-2015-525/legislacao-517/2344-lei-n-11-947-2009-pnae-4129/file>. Acesso em: 11 fev. 2020.
- BURLANDY, Luciene; BOCCA, Cláudia; MATTOS, Ruben Araujo de. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 25, n. 1, fev. 2012, p. 9-20. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141552732012000100002&lang=pt. Acesso em: 14 abr. 2020.
- DIAS, Patricia Camacho et. al. Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas: o dilema entre a suplementação nutricional e a promoção da alimentação saudável em escolas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 12, set. 2018, p. 1-13. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2018001205015&lang=pt. Acesso em: 14 abr. 2020.
- GABRIEL, Cristine Garcia et. al. Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, set. 2014, p. 2017-2023. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010211X2014000902017&lang=pt. Acesso em: 14 abr. 2020.
- _____. et. al. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 8, ago. 2014, p. 1731-1744. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2014000801731&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020.
- GABRIEL, Cristine Garcia; GOULART, Gabriela; CALVO, Maria Cristina Marino. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 28, n. 6, ago. 2015, p. 667-680. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141552732015000600667&lang=pt. Acesso em: 14 abr. 2020.

HENRIQUE; Flávia Conceição dos Santos. *Intersetorialidade na implementação de programas da área de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre arranjos institucionais em municípios de pequeno porte do estado da Bahia*. 2016. 201f. Tese (Doutorado em Ciências)-Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/26330/3/henriquefcsd.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *RAC*, 1. Ed. Especial, 2005, p. 09-39.

MELO, Mariana Navarro Tavares de; FRANCO DE SA, Ronice Maria Pereira; MELO FILHO, Djalma Agripino de. Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil. *Ciênc. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, jun. 2016, p. 1899-1908. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232016000601899&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020.

MOSSMANN, Márcia Pozzagnol; TEO, Carla Rosane Paz Arruda. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. *Interações*, Campo Grande, v. 18, n. 2, abr. 2017, p. 31-43. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151870122017000200031&lang=pt. Acesso em: 14 abr. 2020.

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Rev. Salud Pública*, Bogotá, v. 18, n. 2, abr. 2016, p. 311-320. Disponível em: <https://scielosp.org/article/rsap/2016.v18n2/311-320/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SCHWARTZMAN, Flavia et. al. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, mar. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2017001200501&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020.

SILVA, Marcio Gomes; DIAS, Marcelo Miná; AMORIM JUNIOR, Paulo Cesar Gomes. Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 53, n. 2, jun. 2015, p. 289-304. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320032015000200289&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020.

SODRE, Maiara Tavares; SALAMONI, Giancarla. A coexistência do pensamento cartesiano e sistêmico: as limitações territoriais enfrentadas pelo PAA e PNAE em Pelotas/RS. *Soc. Nat.*, Uberlândia, v. 28, n. 3, dez. 2016, p. 457-471. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198245132016000300457&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020.

TRICHES, Rozane Marcia. Repensando o mercado de alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 181-201. (Série Estudos Rurais).

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde Soc.*, São Paulo, v. 19, n. 4, 25 ago. 2010, p.933-945. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010412902010000400019. Acesso em: 12 fev. 2020.